

Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat: eine international vergleichende und interdisziplinäre Studie des Wandels der Alterssicherung in Europa

Leisering, Lutz; Davy, Ulrike; Berner, Frank; Schwarze, Uwe; Blömeke, Patrick

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Leisering, L., Davy, U., Berner, F., Schwarze, U., & Blömeke, P. (2002). *Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat: eine international vergleichende und interdisziplinäre Studie des Wandels der Alterssicherung in Europa*. (REGINA - Arbeitspapier, 2). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Institut für Weltgesellschaft; Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie; Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-406322>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Staatliche Regulierung der privaten
und betrieblichen Alterssicherung



Ein Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft
Projektleitung: Prof. Lutz Leisering PhD, Prof. Dr. Ulrike Davy

Lutz Leisering, Ulrike Davy, Frank Berner,
Uwe Schwarze, Patrick Blömeke

Literaturstudie zum Projektantrag an die DFG:

**Vom produzierenden zum regulierenden
Wohlfahrtsstaat**

Eine international vergleichende und interdisziplinäre Studie
des Wandels der Alterssicherung in Europa

REGINA - Arbeitspapier Nr. 2

Mai 2002

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

Inhalt

A.	Die Fragestellung: Paradoxien der Entstaatlichung in der Alterssicherung	3
B.	Stand der Forschung	10
1.	Regulierungsanalyse als Forschungsdesiderat	12
2.	Alterssicherungsforschung: <i>public-private mix</i>	21
3.	Wohlfahrtsforschung: Konzepte der „Wohlfahrtsgesellschaft“	29
4.	Regulierungsforschung in den Sozialwissenschaften	34
5.	International vergleichende Forschung	44
6.	Wohlfahrtsstaatswandel: Werte und Normen	51
7.	Wohlfahrtsstaatswandel: Verfassungs- und Staatsrecht	57
8.	Wohlfahrtsstaatswandel: soziologisch-politikwissenschaftliche Forschung	75
C.	Explorative Länderstudien. Alterssicherung in Deutschland, Großbritannien und Schweden – Wohlfahrtsmix und staatliche Regulierung	84
9.	Deutschland	84
10.	Großbritannien	97
11.	Schweden	105
D.	Die Rolle der Europäischen Union	121
12.	Alterssicherung und Regulierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht	121
	Literatur	128

Dieses Arbeitspapier ist Teil der Vorbereitung des DFG-Projekts **REGINA** .

A. Die Fragestellung: Paradoxien der Entstaatlichung in der Alterssicherung

„... future pension politics will focus on the regulatory role of government, a role, however, that will create no small measure of political conflict around issues of income security.” (Myles/Pierson 2001: 317)

Das Projekt geht von der Beobachtung aus, dass aktuell in Deutschland – dort in der (Riester-schen) „Rentenreform 2001“ – und anderen europäischen Ländern die private Altersvorsorge nicht nur an Bedeutung zunimmt, sondern ihre Regulierung durch den Staat zu einer neuen, wachsenden Aufgabe der Sozialpolitik wird. Das Projekt zielt darauf, diesen Wandel der Alterssicherung empirisch zu untersuchen und in einen breiteren *international vergleichenden, interdisziplinären* (Soziologie und Rechtswissenschaft) und *wohlfahrtsstaatstheoretischen* Kontext zu stellen. Der Wandel ist in der Literatur bislang weder empirisch beschrieben noch theoretisch verortet worden, abgesehen von ersten skizzenhaften Ausführungen. Der wichtigste neuere Theoretiker des Wohlfahrtsstaats, Paul Pierson, benennt in dem Eingangszitat regulative Politik als neue sozialpolitische Arena und zugleich als Aufgabenfeld für künftige Forschung.

Dem Projekt liegt die theoretische Annahme zugrunde, dass die Neupositionierung privater Vorsorge als Komponente eines staatlich verantworteten „Wohlfahrtsmix“ nicht nur die Alterssicherung verändert, sondern eine tiefgreifende Transformation des Wohlfahrtsstaats als Ganzes und des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft anzeigt. Kern, so die Generalhypothese, ist ein *Wandel von dem herkömmlichen „produzierenden“ zu einem neuen, „regulierenden Wohlfahrtsstaat“*: Die klassische Vorstellung von Wohlfahrtsstaatlichkeit ist die eines „produzierenden“ Wohlfahrtsstaats, der monetäre Transfers und soziale Dienstleistungen unmittelbar selbst bereitstellt oder doch durch staatsnahe Träger unmittelbar kontrolliert. In der politischen Praxis wie ansatzweise in der soziologisch-politikwissenschaftlichen Forschung erweitert sich jedoch seit etwa 20 Jahren die Vorstellung davon, welches die Aufgaben des Sozialstaats sind und wie er sie erfüllen soll. Die Aufgaben werden weniger in der direkten Bereitstellung von Leistungen als in der Steuerung und Koordination wohlfahrtsrelevanter Eigenaktivitäten nicht-staatlicher Systeme und Akteure gesehen. Wir schlagen hierfür den Begriff „regulierender Wohlfahrtsstaat“ vor. Der Titel „Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet dabei keine Alternative zwischen zwei reinen Typen, sondern zielt auf eine Gewichtverschiebung in Richtung von Regulierung mit weiterhin substanziellen „produzierenden“ Aktivitäten des Staates. Der Begriff „*regulative Sozialpolitik*“ meint in einer ersten Annäherung diejenigen politischen Maßnahmen, die „gesellschaftliche“ (nicht-staatliche) Formen von Wohlfahrtsproduktion unter Wohlfahrtsgesichtspunkten rechtlich, finanziell, organisational und normativ rahmen und als solche erst konstituieren.

International vergleichend werden drei Länder untersucht, die gemäß der maßgeblichen Typologie von Gøsta Esping-Andersen (1990, 1999) das Spektrum westlicher Wohlfahrtsstaaten – seine „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ – abstecken: *Deutschland, Schweden und Großbritannien*. Auslöser für die Idee des Projekts war die deutsche Rentenreform 2001 („Riester-Rente“), eine der großen sozialpolitischen Reformen der Nachkriegszeit, die unter anderem Elemente einer umfassend staatlich gerahmten privaten Vorsorge in das deutsche Rentenrecht eingeführt hat. In Schweden ist es die Rentenreform 1998 und in Großbritannien der seit Mitte der 1980er Jahre politisch forcierte Aufbau einer staatlich regulierten privaten zweiten Säule der Alterssicherung und zuletzt ein Gesetz von 1999, die ebenfalls einen grund-

legenden Wandel des „Wohlfahrtsmix“ von öffentlicher und privater Alterssicherung signalisieren.

Alterssicherung ist neben (in Deutschland vor) der gesundheitlichen Versorgung der fiskalisch wie legitimatorisch wichtigste Bereich des Wohlfahrtsstaats. Es ist daher naheliegend, nach den Veränderungen von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu fragen, die mit dem neuen, regulativen Typ von Alterssicherungspolitik einhergehen bzw. durch diesen angezeigt werden. Der moderne Wohlfahrtsstaat hat sich erst in der Nachkriegszeit voll ausgeprägt. Rückblickend erscheint diese Periode als „goldenes Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaats (Esping-Andersen 1996b). Heute befindet sich dieser Staatstypus in einem offenen strukturellen Wandel. Dies hat auch Folgen für die Theoriebildung. *Während die Entstehung und Expansion des Wohlfahrtsstaats soziologisch und politikwissenschaftlich gut erforscht ist, stellen sich für die Analyse der aktuellen, post-expansiven Phase neue Fragen:* Was ändert sich überhaupt? Schon die Beantwortung dieser Frage ist schwierig und kontrovers. Welche politischen Strategien und Maßnahmen, welche Akteure und Konfliktfelder sind typisch für die post-expansive Phase? Welche neue Formen von Wohlfahrtsstaatlichkeit zeichnen sich ab? Handelt es sich dabei noch um einen „Wohlfahrtsstaat“? Hat das ‚Projekt Wohlfahrtsstaat‘ überhaupt eine Zukunft? Was sind die Determinanten des Wandels? Wie unterscheidet sich der Wandel in den einzelnen Ländern, gibt es eine Konvergenz?

Wandel des demokratischen Wohlfahrtskapitalismus

In der klassischen Begriffsbestimmung von Thomas Humphrey Marshall, basierend auf einem Vortrag, den er 1949 anlässlich der Gründung des britischen Nachkriegs-welfare state gehalten hat (Marshall 1964, 1972), ist der Wohlfahrtsstaat eine Komponente des gemischten Gesellschaftstypus „demokratischer Wohlfahrtskapitalismus“, der „hyphenated society“. Marshall analysierte die Evolution dieses Gesellschaftstypus als Entwicklung verschiedener Arten von Rechten, die den drei Komponenten Kapitalismus – Demokratie – Wohlfahrtsstaat entsprechen: zivile, politische und soziale Rechte. Gesellschaftsgeschichtlich ist die wohlfahrtsstaatliche Komponente (soziale Rechte) die schwächste: Nullmeier (2000: 369) verweist auf die starke „liberaldemokratische Konzeption einer nachrangigen Stellung des Sozialstaatlichen gegenüber liberalen und politischen Rechten.“

Die gesellschaftliche Rolle des Wohlfahrtsstaats ist zwischen soziologischen und politikwissenschaftlichen Positionen einerseits und wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweisen andererseits umstritten, wobei dies mit politischen Lagern korreliert (Mayer 2001). In seiner Studie *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, der ersten über die Grenzen der Sozialpolitikforschung hinaus bedeutsam gewordenen soziologischen Studie des Wohlfahrtsstaats, bestätigte Esping-Andersen (1990) 40 Jahre später die Sicht von Marshall, dass der Wohlfahrtsstaat eine prägende Strukturkomponente westlicher Gesellschaften sei. Aufgrund umfassender international vergleichender empirischer Untersuchungen kommt er zu folgendem Schluss: „the welfare state is a principal institution in the construction of different models of postwar capitalism ...“ (1990: 5). Damit blickte Esping-Andersen auf die expansive Phase des Wohlfahrtsstaats zurück (Daten um 1980), vor der aktuellen Krise.

Der einflussreichste Theoretiker der aktuellen Phase des Wohlfahrtsstaats ist Paul Pierson (1994, 1996, 2001a). Er bleibt in der Tradition von Marshall und Esping-Andersen, insoweit er feststellt: dass „welfare states are not just a Polanyian ‚protective reaction‘ against modern capitalism. They are a fundamental part of modern capitalism.“ (2001b: 5) Aber er fragt nach dem Wohlfahrtsstaat der Zukunft – und nach den Herausforderungen für die sozialwissenschaftliche Theoriebildung.

Zum einen nimmt Pierson an (und weist es empirisch nach, Pierson 1994, 2001a), dass der Wohlfahrtsstaat unter dem Druck externer Herausforderung wie demographischer Wandel und Globalisierung nicht einfach abgebaut wird oder reformunfähig in Immobilität verharret, sondern dass ein qualitativ neuer Wohlfahrtsstaat im Entstehen begriffen ist. Zwar sähen sich westliche Wohlfahrtsstaaten einer „permanent austerity“ ausgesetzt (Pierson 2001c), aber dies bedeute nicht das Ende von Politik. Im Gegenteil stellt Pierson den politischen Umgang mit den aktuellen Problemen und die politischen Konflikte über die Gestaltung von Sozialpolitik in den Mittelpunkt der Untersuchung. Damit eröffnet er ein neues Feld für die Forschung. Was sind die Themen, die normativen Fragen, die Konflikte, die Akteure und die Instrumente der neuen Politik? Pierson fordert, diese Frage für einzelne *Politikfelder* zu untersuchen, da in jedem Feld spezifische institutionelle Bedingungen vorliegen. *In der Perspektive des Piersonschen Paradigmas der „new politics of the welfare state“ stellt das Projekt die Frage, wie die „new policies“ im Bereich der Alterssicherung aussehen.*

Zum anderen, hier in der Tradition von Esping-Andersen, geht Pierson davon aus, dass es auch in der aktuellen Transformation unterschiedliche Pfade von Wohlfahrtsstaatlichkeit gibt, die unterschiedliche Varianten des Kapitalismus begründen. Auch der Druck vergleichbarer Herausforderungen demographischer oder global-ökonomischer Art führe nicht zu einer Konvergenz von Wohlfahrtsstaaten. Eine gehaltvolle Theorie des aktuellen Wandels von Wohlfahrtsstaaten müsse daher *komparativ* angelegt sein: „A central premise of this project is that an understanding of the forces reshaping the welfare state requires close attention to the ways in which different national patterns of social policy are embedded in and help to shape distinctive national ‚varieties of capitalism‘. (Pierson 2001b: 5) Die Frage nach der Zukunft des Wohlfahrtskapitalismus wird also zu einer Frage nach Wohlfahrtskapitalismen. Entsprechend fragt das Projekt: In welchen unterschiedlichen Entwicklungspfaden entwickelt sich Alterssicherungspolitik bei zunehmender Regulierung in unterschiedlichen Ländern? Welche Entwicklungspfade von Wohlfahrtsstaatlichkeit und wohlfahrtsstaatlichem Kapitalismus, welche Formen eines „regulierenden Wohlfahrtsstaats“, werden hierdurch angezeigt?

Auf der Grundlage des deutschen Verfassungsrechts kann sich das Projekt nicht damit begnügen, zum Gesetz gewordene Veränderungen in der Sozialpolitik lediglich zu beschreiben, zu analysieren und zu kommentieren. Das Grundgesetz erklärt Deutschland zu einem „sozialen Bundesstaat“ bzw. „sozialen Rechtsstaat“ (Art. 20 I; Art. 28 I). Das Sozialstaatsprinzip als solches steht daher nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. Im Gegenteil, das Sozialstaatsprinzip nimmt den einfachen Gesetzgeber mit einem Auftrag in die Pflicht: Die Bewahrung des Sozialstaates ist Staatsaufgabe. Damit ist ein Teil des (alten) Staatsaufgabendiskurses obsolet geworden. Während Jellinek wohlfahrtsstaatliche Aufgaben noch mit guten Gründen zu den „ergänzenden“ Staatsaufgaben rechnen konnte, ist heute davon auszugehen, dass die Teilhabe aller an der Gesellschaft zwingend zur staatlichen Verantwortung zählt. Freilich legen die verschiedenen Sozialstaats- und Staatsaufgabendiskurse (s. Literaturstand, 2.1.7) nahe, dass das Grundgesetz insoweit bloß eine prinzipielle Vorentscheidung getroffen hat. Geklärt ist, dass der Staat Verantwortung für die Teilhabe aller hat. Auf eine bestimmte Art der Aufgabenbesorgung ist der Staat nicht festgelegt. Wenn der Staat Wohlfahrtsproduktion abgibt (im Fall der Alterssicherung messbar am Absinken des Rentenniveaus), ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht deshalb zunächst und vor allem die Verfassung angesprochen: Lässt es das Sozialstaatsprinzip zu, Alterssicherung zum Teil in den Bereich der Gesellschaft zurückzugeben? Das Projekt wird insbesondere untersuchen, unter welchen Rahmenbedingungen die Verfassung einen solchen Rückzug des Staates zulässt. *Erfüllt regulierende Gesetzgebung noch Verpflichtungen aus dem Sozialstaatsprinzip?* Berührt ist auch der Eigentumsschutz von Rentenanwartschaften nach Art. 14 GG.

Neue Verknüpfungen zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“

Soziologisch gesehen ist der Wohlfahrtsstaat ein *relationales* Phänomen. Wohlfahrtsstaatlichkeit meint nicht nur einen politisch-administrativen Apparat, sondern eine spezifische Relation zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“. Esping-Andersen (1990) spricht nicht von „Wohlfahrtsstaatstypen“, sondern von „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ und „Wohlfahrtsregimen“, letztere definiert als spezifische Relation zwischen Staat, Markt und Familie. In einer nicht weniger ambitionierten komparativen Studie und Theorie westlicher Wohlfahrtsstaaten rekonstruiert Kaufmann (2001) nationale Wohlfahrtsstaaten aus der jeweiligen nationalen Tradition des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Staatliche Regulierung nicht-staatlicher Wohlfahrtsproduktion ist eine neue, sozialpolitisch an Gewicht gewinnende Relationierung von Staat und Gesellschaft. *Mit der Thematisierung von Regulierung verfolgen wir daher auch das Interesse, den aktuellen Wandel des Wohlfahrtsstaats als Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zu analysieren.*

Die Soziologie beschreibt moderne Gesellschaften als funktional differenziert, mit den funktionalen Teilsphären Politik, Wirtschaft, Familie, Religion usw.. Das politische Korrelat dazu ist die Vorstellung einer gemischten Sozialverfassung, einer *mixed society*, wohlfahrtstheoretisch als *mixed economy of welfare* oder „gemischte Wohlfahrtsproduktion“ bezeichnet. Die Frage nach dem Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit wird dann zu einer Frage des Wandels der Differenzierungsstruktur der Gesellschaft. In politischen, zum Teil auch wissenschaftlichen Debatten wird die Differenzierung der Gesellschaft vielfach dualistisch als Markt vs. Staat gefasst, wobei über unterschiedliche Mischungsverhältnisse und Hierarchisierungen diskutiert wird. Die dichotome Differenzierungsvorstellung korreliert mit ideologischen Präferenzen. Wissenschaftlich hat sie institutionentheoretische (soziologische und institutionen-wirtschaftswissenschaftliche) Analysen von „Staatsversagen“ und „Marktversagen“ angeregt. Diese Perspektive stößt an Grenzen, wenn es um Relationen (Verknüpfungen) zwischen marktlicher und staatlicher Sphäre und deren Veränderung geht. Der Wandel gesellschaftlicher Differenzierung erscheint in dualistischer Perspektive als Null-Summen-Spiel, als bloße quantitative Reduzierung der einen Sphäre zu Gunsten der anderen.

Die Soziologie fragt, wenn sie nach der Differenzierung von Gesellschaft fragt, meist auch komplementär nach der Integration von Gesellschaft und damit nach der Relationierung der unterschiedlichen funktionalen Sphären. Aus gesellschaftstheoretischer Warte stellt Johannes Berger (2001: 34) fest: „Gerade die entwickelten Gesellschaften des Westens sind nicht durch *ein* Ordnungsprinzip allein, sondern eine Mixtur von Ordnungsprinzipien gekennzeichnet. Für eine auf der Höhe der Zeit befindliche Gesellschaftstheorie wird damit die Frage ihres Zusammenspiels entscheidend.“ Monistische Interpretationen wie „Marktgesellschaft“ oder „Sozialismus“, auch additive Mischungskonzepte, noch bei Marshall anklingend, tragen diesem Postulat nicht Rechnung. *Das Projekt zielt auf ein relationales, nicht additives Konzept des Staat-Markt-Verhältnisses, um den Blick auf neue Verknüpfungen zwischen beiden Sphären zu lenken, statt bei der Debatte um mehr oder weniger Staat, Abbau vs. Ausbau, zu verharren.*

Die relationale Sicht kann an klassische soziologische wie sozialpolitische Problemstellungen anknüpfen. Die klassische sozialwissenschaftliche Marktkritik stellte fest, dass der Markt auf moralischen wie funktionalen Voraussetzungen basiert, die er nicht selbst erzeugt (Polanyi 1945, synthetisierend Beckert 2001). Zu diesen Voraussetzungen gehören politische Interventionen und Regulierungen. Speziell die staatliche Alterssicherung sieht Kohli (1989) als Teil der *moral economy* der Arbeitsgesellschaft. Lorenz von Stein, der erste Theoretiker des Sozialstaats, konzipierte Sozialpolitik Mitte des 19. Jahrhunderts hegelianisch-

differenzierungstheoretisch als Vermittlung von Staat und Gesellschaft durch „Verwaltung“ (Böckenförde 1976, Pankoke 1970). In den Wohlfahrtsstaatsdebatten des 20. Jahrhunderts haben verschiedene Autoren den politischen, sozialen und wirtschaftlichen „Wert“ von Sozialpolitik, also ihren funktionalen Bezug auf andere gesellschaftliche Sphären, betont (s. zusammenfassend Kaufmann 1997, Kap. 4).

Soziale Rechte sind auf die Teilhabe der Bürger und Bürgerinnen an Gesellschaft gerichtet. Die institutionelle Umsetzung sozialer Rechte, der *Sozialsektor*, ist ebenfalls mit der Gesellschaft verknüpft. Gerade in konservativen Wohlfahrtsregimen wie Deutschland dominiert eine Vielfalt intermediärer Instanzen ‚zwischen‘ Staat und Markt, vor allem Sozialversicherungen, freie Träger und korporative Arrangements am Arbeitsmarkt und im Gesundheitswesen. Selbst in einem etatistischen Wohlfahrtsstaat wie Schweden, so Kaufmann (2001), durchdringen sich Staat und Gesellschaft infolge eines hohen Maßes an Transparenz und Partizipationsoffenheit staatlich-administrativer Institutionen. In der Sozialpolitik der letzten 20 Jahre, in der Praxis und noch mehr in Diskursen, sind vielfältige neue Verknüpfungen von Staat und Gesellschaft in Erscheinung getreten, vor allem zwischen Staat und Markt (public private partnerships, aktivierende Politik in der Sozialhilfe und der Arbeitsverwaltung), bürgergesellschaftliche Aktivitätsformen (neue Ehrenamtlichkeit, Selbsthilfegruppen, Stiftungen), staatsnähere Verknüpfungsformen wie kommunale Eigenbetriebe und, auf der Interaktionsebene, die neue Rolle von Klienten als Koproduzenten und Experten in eigener Sache bei sozialen Dienstleistungen.

Eine Frage des Projekts ist es daher, *welche neuartigen normativen und institutionellen Verknüpfungen zwischen Staat und Gesellschaft Regulierung mit sich bringt* – normative Verknüpfungen durch eine Veränderung sozialer Rechte und institutionelle durch neue Interventionsinstrumente und Akteursstrukturen zwischen Staat und Markt. Regulative Alterssicherungspolitik bezieht sich auf Anlage- und Finanzmärkte, während Sozialpolitik herkömmlich als staatliche Beeinflussung und Beschränkung von Arbeitsmärkten (als Orten der Reproduktion von Arbeitskraft und der Einkommenserzielung) definiert wurde (Lenhardt/Offe 1977, Esping-Andersen 1990). Wenn private Vorsorge Teil eines staatlich regulierten und verantworteten Wohlfahrtsmix im Alter wird, so werden Finanzmärkte, besonders die für sie typischen Unsicherheiten und sozialen Ungleichheiten, erstmals zu einem unmittelbaren Thema von Sozialpolitik. *Das Projekt erkundet die neuen sozialpolitischen Fragen, die sich stellen, wenn Finanzmärkte erstmals umfassend und direkt Gegenstand sozialpolitischer Aktivitäten werden.* Werden Finanzmärkte nun auch wohlfahrtsstaatlich „institutionalisiert“, wie Arbeitsmärkte in Deutschland seit dem 1. Weltkrieg und der Weimarer Republik? Werden sie zu „Wohlfahrtsmärkten“ (Taylor-Gooby 1999)? Die institutionellen Formen wie die normativen Gehalte und Konfliktlinien finanzmarktbezogener Sozialpolitik sind noch weitgehend ungeklärt. Gesellschaftstheoretisch führt dies zu Fragen des Wandels der Differenzierungsstruktur der Gesellschaft, die unter den Stichworten Interpenetration, Entdifferenzierung und „Verwischen“ (*blurring*) des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft diskutiert werden. In den theoretischen Folgerungen aus den Länderstudien ist daher auch nach dem Wandel gesellschaftlicher Differenzierung als Folge regulativer Politik zu fragen.

Aus staatsrechtlicher Perspektive ist mit dem Hinweis auf neue Verknüpfungen zwischen Staat und Gesellschaft vor allem das *Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat* angesprochen. Der bürgerliche Rechtsstaat wird allgemein mit der Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft im 19. Jahrhundert in Verbindung gebracht. Das Konzept des Rechtsstaates gründet wesentlich auf der Vorstellung, dass Staat und Gesellschaft nicht verschmolzen sind, sondern getrennte Sphären bilden. „Gesellschaft“ wird konstituiert durch individuelle Freiheitsrechte, die auf Abwehr gerichtet sind, und zwar auf Abwehr von Eingriffen seitens des

Staates. Gesellschaft ist jener Bereich, von dem der Staat ausgegrenzt ist. Der Staat tritt der Gesellschaft aber nicht nur „gegenüber“; er ist – über die Einräumung der bürgerlichen Rechte – zugleich „Gewährleister“ des Freiraums: „Die Gewährleistungen der rechtsstaatlichen Verfassungen haben ihre eigene . . . Logik: . . . alle klassischen Grundrechte sind Ausgrenzungen, die Aufrichtung von Bereichen, vor denen die Staatsgewalt halt macht“ (Forsthoff 1968: 177). Der Wohlfahrtsstaat hingegen gilt als ein Staat des „Teilens, Verteilens und Zuteilens“, der sich mit seiner Bindung an das „Gewähren“ deutlich vom „gewährleistenden Rechtsstaat“ (Forsthoff 1968: 186) unterscheidet, ja vielfach sogar in einem Spannungsverhältnis dazu gesehen wird: „Der Rechtsstaat und der Sozialstaat sind . . . ihrer Intention nach durchaus verschieden, um nicht zu sagen Gegensätze“ (Forsthoff 1968: 179).

Mit der Staatsaufgabe des Teilhabens und Teilhaben Lassens geht eine *Verschränkung zwischen Staat und Gesellschaft* einher, die die Staatsrechtswissenschaft durchaus auch skeptisch beobachtet (Forsthoff 1954): Wohlfahrtsstaatlichkeit führe zu einer Verstärkung der individuellen Abhängigkeit vom vorsorgenden Staat und damit zu einem Verlust an individueller Freiheit. Wohlfahrtsstaatlichkeit führe aber auch zu einem Verlust an Souveränität auf der Seite des Staates. Denn ein solcher Staat müsse (oft aus wahltaktischen Gründen) gesellschaftliche Interessen bedienen. Und das wiederum führe – weil damit finanzielle Ressourcen gebunden würden – zu einem Verlust an politischem Bewegungsspielraum. Der Staat stehe dann nicht neben, schon gar nicht über den partikularen Interessen der Gesellschaft, er werde im Gegenteil von den gesellschaftlichen Kräften vereinnahmt. Eine spezifische „Schwäche“ des Staates wird allerdings nicht nur dann diagnostiziert, wenn der Staat Aufgaben der Daseinsvorsorge an sich zieht, sondern auch dann, wenn er diese Aufgaben abgibt. Selbst die jüngsten Maßnahmen der Privatisierung im Bereich des Verkehrs, der Post und der Telekommunikation haben Anlass zur Frage gegeben, ob es durch die Verlagerung von Rechtsmacht auf Private nicht zu einer Schwächung des Staates gekommen sei (Kämmerer 2001: 525 ff.).

Uns interessiert, ob die Betonung der privaten Verantwortung für das eigene Schicksal, die in der Rentenreform 2001 zumindest auch thematisiert ist, zu einer *Rekonstituierung von Gesellschaft* führt, die *Auswirkungen auf die Deutung des Sozialstaatsprinzips und die konkrete Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates hat*: Wenn der Staat nunmehr weniger „gewährt“, bedeutet das, dass das „Gewährleisten“ wieder in den Vordergrund rückt? Kommt es zu einer Readjustierung von Rechtspositionen zulasten des Sozialstaats, zugunsten des Rechtsstaats? Da Abwehrrechte im Kontext des Sozialen wenig sinnvoll scheinen: Wie kann der Staat im Bereich des Sozialen überhaupt „gewährleisten“? Ist Regulierung eine Form von Gewährleistung?

Paradoxien der Entstaatlichung

Seit den 90er Jahren drehen sich politische, zum Teil auch wissenschaftliche Debatten zum Wandel von Staatlichkeit um Fragen der „*Privatisierung*“ und „*Deregulierung*“. Beides sind Fanale einer neoliberalen Programmatik der Entstaatlichung. *Ein Erkenntnisinteresse des Projekts ist es, Entstaatlichungsdiskurse anhand einer scheinbar gegenläufigen und nicht zeitgemäßen Erscheinung – der zu-, nicht abnehmenden staatlichen Aktivität in Form von Regulierung – wissenschaftlich zu hinterfragen*. Die Vorstellung von „Privatisierung“ im Sinne einer einfachen Rückführung des Staates impliziert ein Null-Summen-Konzept in Bezug auf das Verhältnis von Markt und Staat. Das Konzept der Deregulierung, im politischen Diskurs vielfach eine globale Losung der Beschränkung von Staatstätigkeit, wird von seinen Verfechtern zum einen auf arbeitsmarktbezogene Sozialpolitik gemünzt (mehr als auf soziale Sicherung). Gefordert wird eine Verminderung der Regelungsdichte im individuellen wie kollektiven Ar-

beitsrecht, Arbeitsschutz und Betriebsverfassung. Zum anderen bezieht sich Deregulierung auf öffentliche Infrastruktursektoren und „große technische Systeme“ (Mayntz), die vor allem in Europa lange als gigantische Staatsmonopole organisiert waren, mit den Hauptbereichen Telekommunikation, Transportwesen/Eisenbahn, Gas, Strom und Müll. Nach Majone (1994) herrschte in Europa lange ein „Leistungsstaat“ (in unseren Worten: ein „produzierender Staat“) vor, der diese Bereiche als genuine Aufgaben unmittelbarer Staatstätigkeit ansah. Dies wird heute infrage gestellt.

In der einschlägigen Policy-Forschung wird gezeigt, dass „Deregulierung“ im Allgemeinen zugleich ‚Reregulierung‘ bedeutet. In dem Maße, wie öffentliche bzw. staatliche Bereiche zu „deregulierten“, marktlich-privatwirtschaftlich gesteuerten Bereichen werden, entstehen Bedarfe einer neuen politisch-rechtlichen Rahmung der vermeintlich staatsfreien Bereiche. *Weniger („produzierender“) Staat bedeutet also mehr (regulierender) Staat. Diese integrations-theoretische Position in der Entstaatlichungsdebatte, bisher nur in der Forschung zu öffentlichen Infrastruktursektoren und großen technischen Systemen erprobt, soll im Projekt erstmals systematisch für den Bereich der Sozialpolitik entwickelt werden.* Stärkung privater Altersvorsorge, so die These, führt zu einer nie dagewesenen Politisierung von Anlage- und Finanzmärkten. In der Sozialpolitik wurden Regulierungsfragen bisher nur in einem Gebiet, und auch dort beschränkt, behandelt, nämlich im Pflegebereich infolge der Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahre 1995/96.

Einfache wirtschaftsliberale Vorstellungen von „Privatisierung“ und „Deregulierung“ sind also nicht geeignet, die neuen Verknüpfungen zwischen Staat und Gesellschaft angemessen zu erfassen. Die mit den Begriffen verbundene Vorstellung von „Entstaatlichung“ unterstellt einen „produzierenden“ Staat, bekommt aber andere Seiten und Formen von Staatstätigkeit nicht in den Blick. Aber auch die staatsfreundlichere soziologische Wohlfahrtsstaatsforschung beschränkt sich ganz überwiegend auf den produzierenden Staat. Liberales Wirtschaftsdenken und soziologische Sichtweisen konvergieren unerwartet in diesem Punkt. Die Relation des Staats zur Gesellschaft wird in der soziologischen Wohlfahrtsstaatsforschung nicht als Verknüpfung gefasst, sondern meist als Markteinschränkung und -substitution, so paradigmatisch in dem neomarxistischen Konzept von Lenhardt und Offe (1977), wonach der Wohlfahrtsstaat „marktexterne Existenzweisen“ schafft, und im Konzept der „Dekommodifizierung“ von Esping-Andersen (1990), demgemäß sich Wohlfahrtsstaatlichkeit danach bemisst, in welchem Maße staatliche Sozialleistungen es den Bürgern erlauben, unabhängig vom Auftreten auf dem Arbeitsmarkt zu leben. Diese Beschränkung ist in der Literatur gelegentlich durch Verweis auf die „hidden sides“, also die nicht-produzierenden Seiten des Wohlfahrtsstaats, moniert worden, etwa den *fiscal welfare*, also indirekte Sozialleistungen durch selektive Steuerbegünstigungen. *Ziel des Projekts ist es daher auch, die etatistische Engführung der herkömmlichen Wohlfahrtsstaatstheorie (die Beschränkung auf den produzierenden Wohlfahrtsstaat) zu überwinden und zu einer umfassenden Wohlfahrtsstaatstheorie beizutragen, die einem sich verbreiterndem Spektrum wohlfahrtsrelevanter Aktivitäten des Staates Rechnung trägt.* Hierbei geraten Fragen ins Blickfeld, die in der herkömmlichen Wohlfahrtsstaatsforschung nicht thematisiert wurden, so die neuartige Politisierung von Finanzmärkten als „Wohlfahrtsmärkte“.

Von einer wirtschaftswissenschaftlichen Theorie von Finanzmärkten unterscheidet sich diese Herangehensweise dadurch, dass sie die politische Gestaltung von Finanzmärkten unter sozialpolitischen Gesichtspunkten thematisiert und die damit verknüpften politischen Konflikte über Maßnahmen und Normen in den Mittelpunkt stellt. Wohlfahrtsstaatlichkeit ist nach dem 2. Weltkrieg zu einer zentralen Legitimationsgrundlage des Staates geworden. Es ist zu fra-

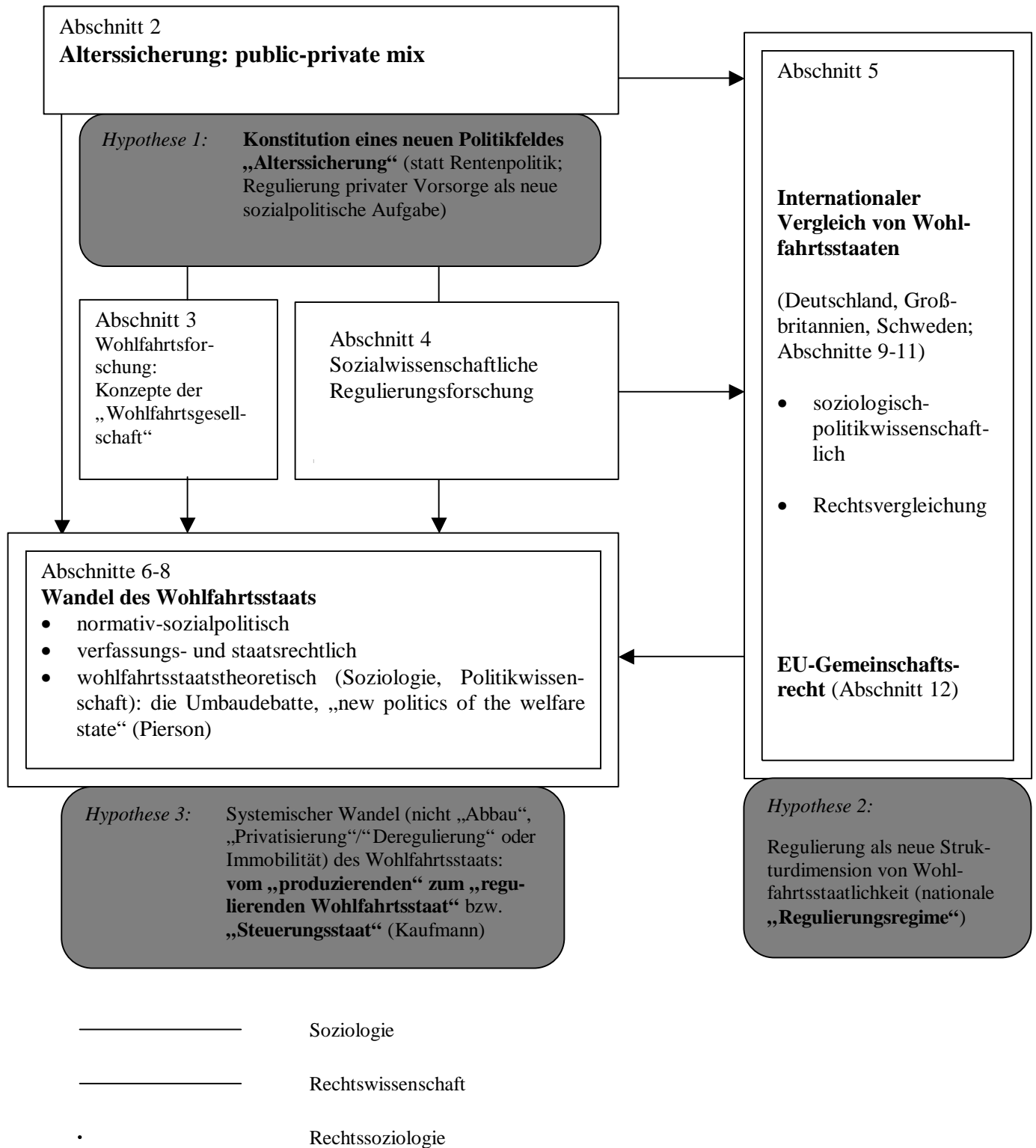
gen, inwieweit und durch welches normative Profil ein teilweise nur regulierender Staat weiterhin legitimitätsstützend wirken kann.

B. Stand der Forschung

Der Gegenstand des Projekts – die zunehmende staatliche Regulierung privater (betrieblicher und individuell-privater) Alterssicherung und die damit verbundene Veränderung von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat¹ – ist in der Literatur noch weitgehend unbearbeitet. *Weder in der Alterssicherungsforschung noch in der allgemeinen Wohlfahrtsstaatsforschung gibt es u. W. eine international vergleichende oder nationale Studie in den Untersuchungsländern mit dem Fokus Regulierung.* Regulierung zählt (noch) zu den *hidden sides* des Wohlfahrtsstaats (dieser Begriff wurde in der Literatur im Hinblick auf andere vernachlässigte Seiten geprägt). In der Alterssicherungsforschung gibt es deskriptive ökonomische und juristische Analysen privater Altersvorsorge, die staatliche Regulierung dieser Vorsorgearten erwähnen. Das Gros der soziologisch-politikwissenschaftlichen Arbeiten zu Alterssicherung beschränkt sich dagegen auf die staatlichen Systeme. Übersicht 1 stellt die Struktur des Literaturberichts graphisch dar.

¹ Zur Terminologie: Der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ ist ein Gattungsbegriff der international vergleichenden Forschung, in angelsächsischen Ländern ist er zugleich ein Terminus der politischen Sprache. Den Begriff „Sozialstaat“ reservieren wir dagegen für die spezifisch deutsche Variante dieses Vergesellschaftungstypus, die sich aus dem „Sozialstaatsprinzip“ nach Art. 20 und 28 GG herleitet, also ein deutscher Verfassungsbegriff ist.

Übersicht 1: Theoretisches Forschungsdesign:
Literaturbestände und darauf bezogene Hypothesen des Projekts



1. Regulierungsanalyse als Forschungsdesiderat

Regulierung als Forschungsgegenstand ist ein Desiderat, da die bisherige Forschung das Thema vernachlässigt hat (Abschnitte a-c) und da Regulierung sowohl in den nationalen Wohlfahrtsstaaten als auch im Europäischen Gemeinschaftsrecht an Bedeutung zunimmt (Abschnitt d und Teile C, D).

Der Forschungsrückstand reflektiert die lange tatsächlich geringe Ausprägung des Phänomens Regulierung in der sozialpolitischen Praxis, vor allem in Deutschland. Erst die soziale Pflegeversicherung löste erste Regulierungsforschung im Bereich der Sozialpolitik aus. Was Majone über den lange ausgeprägten Privatisierungs- und Regulierungsrückstand Europas sagt (s. Abschnitt 4 b) – in unserer Terminologie: die Dominanz des „produzierenden“ gegenüber dem „regulierenden“ Staat –, gilt für Alterssicherungspolitik im besonderen Maße, sie ist Nachzüglerin im Spektrum der Politikfelder. In der Alterssicherung brachte in Deutschland erst die im Jahr 2001 verabschiedete Rentenreform den Durchbruch. In Großbritannien begann die Entwicklung schon Mitte der 1980er Jahre.

Schon länger gibt es in Deutschland und in anderen Ländern Maßnahmen, die unter einen weiten Begriff von Regulierung fallen, vor allem rechtliche Regelungen für Betriebsrenten, Steuervergünstigungen für private Vorsorge und Institutionen wie die Versicherungsaufsicht. Aber diese Maßnahmen galten nicht als Sozialpolitik, waren nicht Gegenstand sozialpolitischer Gestaltung und Debatten, sondern wurden Steuer-, Finanz- und Wirtschaftspolitikern sowie Systemfachleuten überlassen.

a) Jenseits des „produzierenden“ Wohlfahrtsstaats – Literatur zu *hidden sides* des Wohlfahrtsstaates

In der Wohlfahrtsstaatsforschung werden soziale Rechte in der Regel vor dem Hintergrund der Vorstellung eines „produzierenden“ Wohlfahrtsstaates gedacht. Typisch dafür ist das Konzept der Dekommodifizierung in der Studie von *Esping-Andersen* (1990), die die Wohlfahrtsstaatsforschung seit ihrem Erscheinen maßgeblich prägt. Dekommodifizierung meint das Ausmaß, in dem ein Wohlfahrtsstaat seinen Bürgern ermöglicht, unabhängig vom Arbeitsmarkt leben zu können, also ihre Arbeitskraft nicht als Ware verkaufen zu müssen. Esping-Andersen operationalisiert den Begriff anhand von drei wohlfahrtsstaatlichen Systemen: Alterssicherung (Voraussetzungen, Vorleistungen und Leistungen staatlicher Systeme), Krankengeld und Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit. Damit reduziert Esping-Andersen staatliche Sozialpolitik auf monetäre Transfers und zugleich auf die unmittelbar staatliche Erbringung von Leistungen. Hieraus ergibt sich auch eine Beschränkung von Esping-Andersens vergleichender Typologie von Wohlfahrtsstaaten (s. Abschnitt 5). *Esping-Andersen verengt die Analyse also strukturell wie komparativ auf den „produzierenden Wohlfahrtsstaat“.*

Zwar zielt Esping-Andersens Konzept eines „Wohlfahrtsregimes“ darauf, herkömmliche Begrenzungen der Wohlfahrtsstaatsforschung zu überwinden und den Wohlfahrtsstaat systematisch in den Kontext des gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsmix zu stellen – die Gewichtung von Staat, Markt und Familie als Wohlfahrtsproduzenten und Solidaritätsmodi. Theoretisch geht er über den „produzierenden“ Wohlfahrtsstaat hinaus: „... welfare states must be identified not solely in terms of what they do, how much they spend, or what they have legislated, but also in terms of how they interact with the market and alternative private arrangements.” (1990: 103) Private Alterssicherung, die unter einem expliziten staatlichen Mandat steht, gilt

ihm gar als „öffentlich“ (ebenda, S. 81). Aber dies bleibt Programm. Es wird nur kurz auf die steuerliche Förderung privater Vorsorge verwiesen und die staatliche Beeinflussung des Einkommensmix im Alter („Säulen“ der Alterssicherung) historisch nachgezeichnet. Die staatliche Politik im Hinblick auf nicht-staatliche Wohlfahrtsproduktion wird jedoch nicht als eigene Strukturdimension neben „produzierender“ Sozialpolitik behandelt. Er macht nicht den Schritt, staatlicher Regulierung nicht-staatlicher Wohlfahrtsproduktion einen systematischen Rang zuzuordnen.

Diese in der Wohlfahrtsstaatsforschung noch vorherrschende Vorstellung vom produzierenden, leistenden Wohlfahrtsstaat wird jedoch zunehmend infrage gestellt. Sie übersieht, dass sich Wohlfahrtsstaatlichkeit oder Sozialstaatlichkeit nicht in der staatlichen Bereitstellung von Transfer- oder Dienstleistungen erschöpft. Wohlfahrtsstaatliche Politik geht über das engere Politikfeld „Sozialpolitik“ und das Rechtsgebiet „Sozialrecht“ hinaus. Sozialstaatlichkeit wird heute vielmehr als eines von mehreren Staatszielen (Zacher 1995) begriffen, das durch staatliche Aktivitäten auf diversen Politikfeldern und in diversen Rechtsgebieten erreicht werden soll (Kaufmann 1997). Aus diesem Grunde ist es geboten, *über die Dimension der direkten Leistungserbringung hinaus zusätzliche Dimensionen für die Bestimmung von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu identifizieren* und im internationalen Vergleich einzusetzen. *Als eine dieser bisher unterbelichteten Dimensionen sehen wir die staatliche Regulierung der nicht-staatlichen Wohlfahrtsproduktion.*

Trotz diverser Thematisierung von Regulierung in spezifischen Zusammenhängen einzelner Politikfelder (s. Abschnitte 2 und 4) gibt es *nur eine systematische Neukonzeptualisierung des Wohlfahrtsstaats unter einem verwandten Leitkriterium, nämlich das Buch „The enabling state“* von Gilbert und Gilbert (1989).

In einer Analyse der US-amerikanischen Sozialpolitik in verschiedenen Bereichen (Pflege, Sozialhilfe, Renten, landwirtschaftliche soziale Sicherung, Gesundheit, Wohnungspolitik) kommen sie zu der Auffassung, dass sich Wohlfahrtsstaatlichkeit grundlegend gewandelt hat: „Since the mid-1960s there has been a trend away from direct expenditures for benefits provided by public agencies toward the use of more diverse measures to finance and deliver welfare provisions. [...] These changes represent something other than a decline or maturation of the welfare state – it has been transformed into the enabling state“ (Gilbert/Gilbert 1989: xii). Sie betonen besonders die Gewichtsverlagerung von direkt erbrachten staatlichen Transfer- und Dienstleistungen („direct public expenditure model“) zu indirekt steuernden Maßnahmen, wie etwa an sozialpolitischen Zielen ausgerichtete Steuerpolitik und die allgemeine staatliche Rahmung privatwirtschaftlicher Wohlfahrtsproduktion (vgl. auch Gilbert 1993). Gilbert und Gilbert beziehen sich empirisch allerdings nur auf die USA.

Das von Gilbert/Gilbert entworfene Bild des „*Enabling State*“ wird in der deutschen Rezeption oft als Urform des Konzepts des „aktivierenden Staats“ dargestellt (etwa bei Olk 2000). Die beiden Konzepte sind jedoch nicht völlig deckungsgleich. Vom aktivierenden Staat wird in der Regel im Zusammenhang mit Arbeitsmarktpolitik und Sozialhilfe gesprochen, das Konzept ist von seinem normativen Gehalt und seiner individualisierenden Philosophie geprägt. „Aktivierung“ ist ein Interventionsmodus, der auf Individuen abzielt. Bei Gilbert/Gilbert steht das Individuum als Zielscheibe von wohlfahrtsstaatlicher Politik weniger im Mittelpunkt, sie sind vielmehr daran interessiert, eine angemessene Beschreibung für allgemeine wohlfahrtsstaatliche Entwicklungstrends zu finden. Anders als die Theoretiker des „aktivierenden Sozialstaates“ denken sie nicht über eine mögliche Steigerung von individueller und gemeinschaftlicher Wohlfahrt nach, sondern interpretieren einen empirisch beobachtbaren Policy-Wandel. Sie eröffnen eine neue Forschungsperspektive, indem sie eine von der

bisherigen Wohlfahrtsstaatsforschung vernachlässigte Seite von Wohlfahrtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt rücken.

Neben dem großen Entwurf von Gilbert und Gilbert gibt es in der Literatur verstreute Hinweise vor allem auf zwei unterbelichtete, nicht-produzierende Seiten des Wohlfahrtsstaats:

- *Sozialinvestive* Aktivitäten wie Bildung, Qualifizierung und Beratung. Diese Leistungen werden zwar u.U. unmittelbar staatlich erbracht, das „Produkt“ erschöpft sich jedoch nicht in der Erbringung selbst, sondern besteht in der Steigerung der zukünftigen Teilhabefähigkeit von Individuen in nicht-staatlichen Kontexten. Anders als in den angelsächsischen Ländern wird Bildung in Deutschland in der Regel nicht dem Sozialstaat zugeordnet, erscheint etwa nicht im Sozialbudget (Flora/Heidenheimer 1981). Die Trennung zwischen „Wohlfahrt“ (bzw. Sozialstaat) und „Kultur“ (Bildung) prägt auch das öffentlich-rechtliche Begriffsverständnis (Nawiasky 1952). Room (2000) kritisiert systematisch Esping-Andersens Dekommodifizierungskonzept und kommt durch Einbringen der sozialinvestiven Dimension von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu anderen vergleichenden Wohlfahrtsstaatstypologien (s. ausführlich Abschnitt 5).
- *Steuerpolitik* und selektive steuerliche Begünstigungen („*fiscal welfare*“).

Steuerpolitik ist ein zentraler Teil staatlicher Rahmensteuerung privater und betrieblicher Altersvorsorge und damit von Regulierung im weiteren Sinne. Die Forschung zu Steuerpolitik ist daher näher darzustellen.

„*Fiscal welfare*“

Steuerpolitik ist in mindestens drei Hinsichten ein für die gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion relevantes Politikfeld. Erstens sind Steuereinnahmen ein – je nach Land unterschiedlich bedeutsames – Mittel zur Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen (vgl. die Beiträge in Döring/Hauser/Schmähl 1999, Schmähl 1986). Ihr Anteil an der Finanzierung von Sozialleistungen hat in den vergangenen Jahren länderübergreifend zugenommen (Döring/Klammer 1999). Zweitens wird Besteuerung durch gruppen- oder lebenslagebezogene selektive Begünstigung zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen eingesetzt bzw. hat umverteilende Folgen (Leibfritz/Parsche 1988). Drittens kann der Staat durch den Verzicht auf Steuereinkünfte („*tax expenditures*“) Anreizstrukturen für nicht-staatliche Wohlfahrtsproduktion schaffen. Studien über die historische Entwicklung von Wohlfahrtsstaatlichkeit haben die Bedeutung von Steuerpolitik für nicht-staatliche Wohlfahrtsproduktion hervorgehoben (für die Entwicklung betrieblicher Sozialleistungen vgl. Stevens 1988 und Brown/Small 1985, für nicht-staatliche Alterssicherung allgemein vgl. Esping-Andersen 1990: 88ff.).

Bereits Richard Titmuss, der Nestor der britischen Sozialpolitiklehre, hat in einem klassischen Aufsatz von 1956 darauf hingewiesen, dass eine „soziale Politik“ (Sozialpolitik im weiteren Sinne) auch Steuerpolitik umfasst: „Social policy operating through the medium of the fiscal system“ (Titmuss 1976: 45). Titmuss bezeichnet diesen Aspekt von Wohlfahrtsstaatlichkeit als „*fiscal welfare*“. Einen frühen Hinweis auf die Bedeutung der Steuerpolitik für sozialpolitische Ziele liefern auch Flora/Heidenheimer (1981). Sie unterscheiden drei Mittel, mit denen der Wohlfahrtsstaat seine Ziele erreicht: direkte Transferzahlungen, die direkte Bereitstellung von Dienstleistungen und indirekte Leistungen durch Steuererleichterungen und niedrig verzinsten Darlehen.

Trotz dieser frühen Hinweise auf die Bedeutung der indirekten Sozialleistungen für die Wohlfahrtsproduktion eines Landes hat sich die Wohlfahrtsstaatsforschung bisher kaum mit dem Phänomen beschäftigt (bemerkenswerte Ausnahmen sind Stevens 1988 und Gilbert/Gilbert 1989). Statt dessen wird Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Regel über die Sozialquote – also die direkten Sozialausgaben – eines Landes definiert (kritisch zu dieser Vorgehensweise Esping-Andersen 1990: 19). Christopher Howard hält eine solche Auffassung für willkürlich: „Scholarly convention, not reality, dictates that we equate the welfare state with direct spending“ (Howard 1993: 404). Er weist darauf hin, dass der sozialpolitisch motivierte Verzicht auf Steuereinnahmen („*tax expenditures*“) funktional äquivalent zu direkten Sozialausgaben ist (ähnlich Flora/Heidenheimer 1981: 26, Titmuss 1976: 45). Auch aus ökonomischer und finanzwissenschaftlicher Sicht können Steuerbegünstigungen als Staatsausgaben behandelt werden (Owens 1983). *Doch nicht nur die Wohlfahrtsstaatsforschung hat bisher sozialpolitisch motivierte Steuermaßnahmen vernachlässigt. Die Rechts- oder Finanzwissenschaften behandeln in ihren Untersuchungen zwar solche Maßnahmen, nehmen sie jedoch vor allem unter steuerrechtlichen oder steuerpolitischen, allenfalls familienpolitischen, Gesichtspunkten wahr und diskutieren nicht ihre sozialpolitische Relevanz* (typisch Busch 1975, eine Ausnahme stellt Hogwood 1989 dar). Indirekte Sozialausgaben bilden insofern eine nicht beachtete, die versteckte Seite von Wohlfahrtsstaatlichkeit: „the hidden side of the welfare state occupies a sort of *no-man's land between the social policy and tax policy literatures*“ (Howard 1993: 411; unsere Herv.).

Howard plädiert deshalb dafür, bei der Analyse der Sozialausgaben von Wohlfahrtsstaaten neben den im Sozialbudget aufgeführten Ausgaben auch indirekte Sozialleistungen zu berücksichtigen. Am Beispiel der USA zeigt er, wie das sozialpolitische Engagement einzelner Länder in einem anderen Licht erscheint, wenn in die Analyse von Sozialausgaben nicht nur direkte staatliche Transferleistungen, sondern auch den sozialpolitisch motivierten Verzicht auf Steuereinnahmen einbezogen wird. Damit untermauert er die These, dass *Analyse und internationaler Vergleich von Wohlfahrtsstaaten durch die Nicht-Berücksichtigung von indirekten Sozialausgaben verzerrt wird*. Auch für Gilbert/Gilbert (1989) liefert das gängige „direct public expenditure model“ nur ein unvollständiges Bild von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Sie fordern deshalb, die Vorstellung über die Reichweite und die Struktur von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu erweitern: „For a more accurate picture of the scope and structure of social welfare, we must expand the conventional purview to include a range of ‚indirect‘ public transfers“ (1989: 3), wozu sie u.a. indirekte Transfers durch Verzicht auf Steuereinnahmen und niedrigverzinsten staatliche Darlehen zählen. Es ist erkennbar geworden, dass eine verstärkte Berücksichtigung verdeckter Seiten des Wohlfahrtsstaats ein Desiderat entwickelter und gerade auch vergleichender Wohlfahrtsstaatsforschung ist.

b) Private und betriebliche Altersvorsorge: ökonomische und rechtliche Analysen und ihre Engführungen

Die verschiedenen Formen betrieblicher und privater Altersvorsorge sind häufig Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen, selbst in Deutschland, wo nicht-staatliche Alterssicherung schwächer ausgeprägt ist. Das Spektrum reicht dabei von der Untersuchung einzelner Vorsorgeprodukte wie der Lebensversicherung (Theis 2001) über Bestandsaufnahmen von Formen und Umfang der betrieblichen und privaten Altersvorsorge (Bruno-Latocha 2000) bis hin zu volks- und finanzwissenschaftlichen Studien über die Auswirkungen einer breit gestreuten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge (Aktienanlage) auf Kapitalmärkte (Scholz 2000) und einer Untersuchung der Verteilungswirkungen vermehrter privater Vorsorge (Viebrok/Himmelreicher 2001). Oft handelt es sich um Beiträge in deskriptiv-praktischer Ab-

sicht, die auch nach einzelnen Anlageformen wie Lebensversicherung, Investmentfonds, Rentenversicherung, Sparanlagen und festverzinsliche Wertpapiere usw. parzelliert sind.

Regulierung wird in dieser Literatur zwar oft erwähnt, da die Entfaltung betrieblicher und privat-individueller Vorsorge stark von dem rechtlichen Rahmen abhängt, den der Staat vorgibt. Analysen der vorliegenden Formen von Regulierung sind meist Teil allgemeiner Darstellungen betrieblicher oder privater Vorsorge und entstammen der Feder von Betriebswirten, Finanzwissenschaftlern, z. T. auch Arbeitsrechtlern und (für die private Vorsorge) Versicherungswissenschaftlern, häufig auch von Praktikern aus den einschlägigen Wirtschafts- und Finanzsektoren (s. die zahlreichen Beiträge in Cramer/Förster/Ruland 1998 und die Zeitschrift „Betriebliche Altersversorgung“).

Der Regulierungsbegriff in dieser Literatur ist jedoch in zweifacher Hinsicht beschränkt. Zum einen *wird Regulierung stärker unter wirtschaftlichen als sozialpolitischen Gesichtspunkten thematisiert*, meist auch von Wirtschaftswissenschaftlern (in dieser Form taucht Regulierung in den Schriften der Weltbank auf, etwa Holzmann 2000). Wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten sprechen von „Regulierung“ nicht-staatlicher Alterssicherung in der Regel nur, um staatliche Interventionen zu bezeichnen, mit denen das Funktionieren von Wettbewerbsmärkten gewährleistet werden soll. Auch unter unternehmens- und industriepolitischen Gesichtspunkten wird die Regulierung betrieblicher Alterssicherung analysiert. Zum anderen *steht die Regulierungsfrage in der Regel im Kontext einer isolierten Betrachtung privater Vorsorge, nicht im Kontext einer sozialpolitischer Gestaltung des gesamten Wohlfahrtsmix*. Beides führt dazu, dass *diese Arbeiten sich meist nicht mit sozialpolitischen Normen beschäftigen*. Selbst die steuerliche Behandlung der betrieblichen und individuell-privaten Altersvorsorge wird von dem Regulierungsbegriff ausgenommen (etwa bei Duskin 1992).

Die beschriebenen Verengungen reflektieren zum Teil die tatsächlichen Verhältnisse in der Alterssicherungspolitik, die besonders in Deutschland lange Zeit derart parzelliert betrieben wurde. Die politische Praxis verengte bisher das Thema „Alterssicherung“ in der Regel auf „gesetzliche Rentenversicherung“, und die verschiedenen Formen privater Vorsorge wurden in getrennten Gesetzen geregelt. Trotz geringerer Parzellierung der Praxis weist die britische (etwa Davis 1997) und die schwedische Literatur (etwa Elmér u.a. 2000) teilweise ähnliche Verengungen auf.

c) Erste deutsche Aufsätze zu regulierender Alterssicherungspolitik im Kontext der Rentenreform 2001 („Riester-Rente“)

Auslöser der Projektidee war die deutsche Rentenreform 2001, die schärfer als Ereignisse in Großbritannien und Schweden einen qualitativen Sprung, ja den eigentlichen Beginn sozialpolitisch orientierter Regulierung privater Vorsorge markiert. Erst die Rentenreform des Jahres 2001 (Deutsche Rentenversicherung 2001, Themenhefte 5 und 6/7; Ruland 2001, Viebrok/Schmähl 2001; zum politischen Prozess Dünn/Fasshauer 2001) fügte die drei Säulen der Alterssicherung zu einem integrierten Konzept zusammen. Die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung und die private Vorsorge waren im Jahr 2001 nicht nur erstmalig gleichzeitig Gegenstand einer Gesetzesänderung. Die drei Säulen wurden auch auf bestimmte Weise miteinander verzahnt; *die Herbeiführung eines regulierten „Wohlfahrtsmix“ war zum ersten Mal explizit ein gesetzgeberisches Anliegen*.

Die neue, sozialpolitisch ausgerichtete und integrierte (wohlfahrtsmixbezogene) Rolle privater und betrieblicher Vorsorge und die damit verbundenen Regulierungs- und Rahmungsauflagen

gaben für den Staat wurden in der politischen Öffentlichkeit und in der Wissenschaft bald als epochal erkannt und thematisiert (Bruno-Latocha/Grütz 2001 zu den gesetzlichen Regelungen und ihrer sozialpolitischen Bedeutung; speziell zu Pensionsfonds, die durch die Reform in Deutschland eingeführt wurden, Bruno-Latocha/Devetzi 2001; zum veränderten Wohlfahrtsmix Döring 2002; zu den erwarteten Verteilungsfolgen des gesamten Reformpakets Viebrok/Himmelreicher 2001, als Vorbereitung eines 2001 angelaufenen Forschungsprojekts der Hans-Böckler-Stiftung zu den Verteilungsfolgen der Reform). Neben diesen Beiträgen wirtschaftswissenschaftlicher Autoren gibt es u. W. derzeit noch keine soziologischen oder politikwissenschaftlichen Beiträge, mit Ausnahme von Hinrichs (2000b), Nullmeier (2001, 2002) und Lamping/Rüb (2001).

Die naturgemäß noch begrenzte und überwiegend deskriptive Literatur zur Rentenreform 2001 diagnostiziert in dreifacher Hinsicht einen für unsere Fragestellung relevanten Wandel:

- einen ordnungspolitischen Umbruch,
- problematische Verteilungsfolgen (Armut, Ungleichheit) und
- einen Rückgang sozialpolitisch vermittelter Sicherheit.

Ordnungspolitischer Umbruch

Einige Autoren fokussieren die (para-)staatliche Komponente des Wohlfahrtsmix, die gesetzliche Rentenversicherung, und zeigen den sie betreffenden normativen Wandel auf: Zum einen bekam die Beitragsstabilität mit der Reform einen enormen Bedeutungsgewinn. Beitragsstabilität wurde zum hauptsächlichen Kriterium für die weitere Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Zum anderen – und damit zusammenhängend – beinhaltet die Reform eine Abkehr von Prinzip der Lebensstandardsicherung. Die Sicherung des Lebensstandards wurde seit der Rentenreform 1957 bei einem Rentenniveau von ca. 70% als gegeben angenommen. Die Maßnahmen der Riester-Reform senken durch eine neue Anpassungsformel das Rentenniveau jedoch ab. Die Zielverschiebung von der Lebensstandardsicherung zur Beitragsstabilität interpretiert Schmähl als einen Übergang zur einkommenorientierten Ausgabe- politik und damit als den „Einstieg in den Ausstieg aus der einkommensbezogenen gesetzlichen Rentenversicherung“ (Schmähl 2001: 3). An anderer Stelle fürchtet Schmähl einen „*Paradigmenwechsel zurück zur GRV-Rente als Zubrot im Alter oder gar zur bedarfsabhängigen Basisleistung*“ (Schmähl 2000: 419, kursiv im Original). Aufgrund dieses Paradigmawechsels befürchtet Schmähl einen Akzeptanz- und Legitimationsverlust der gesetzlichen Rentenversicherung.

Viebrok/Schmähl (2001) zeigen, dass es unter Gesichtspunkten der erwartbaren Renditen keine Verbesserung für die zukünftigen Renter und Rentnerinnen gibt. Die vielfältigen Leistungskürzungen der gesetzlichen Rente würden durch die neue private Komponente nicht kompensiert. Viebrok und Schmähl sehen also primär einen Struktureinbruch der gesetzlichen Rentenversicherung, während eine *ordnungspolitische Eigenlogik des neuen Wohlfahrtsmix nicht ins Blickfeld gerät bzw. relativiert wird*. Ähnlich stellt Hauser (2001) die Frage, warum man anstelle der empfohlenen Sparbeiträge von 4% des Bruttoeinkommens nicht den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend erhöht und die für die Förderung bereitgestellten Milliarden nicht als zusätzlichen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung verwendet hat.

Auch Ebert (2001) zeigt, dass in ökonomischer und finanztechnischer Hinsicht mehr für Beibehaltung des Status quo als für die Riester-Reform spricht. Er spricht jedoch gleichzeitig ei-

ne eigene Logik des neuen gemischten Modells an: Private Alterssicherung entspräche eher dem modernen individuellen Lebensstil als die auf kollektiver Solidarität fußende Sozialversicherung im Umlageverfahren. Finanzwissenschaftliche Analysen, die normativen Wandel jenseits der Systemlogik der gesetzlichen Rentenversicherung nicht berücksichtigen, griffen zur Erklärung der Riester-Reform deshalb zu kurz. Individualistische Prinzipien sind populärer als solidarische (Reifner 2001). Dies gilt neuerdings auch innerhalb des staatlichen Systems: Die der gesetzlichen Rentenversicherung innewohnende Spannung zwischen Versicherungsprinzip und sozialem Ausgleich hat durch die Reformen der 90er Jahre und zuletzt durch die Riester-Reform eine Verschiebung zugunsten des Versicherungsprinzips erfahren.²

Hinrichs (2000b), Nullmeier (2001; 2002) und Lamping/Rüb (2001) sind neben unseren eigenen Arbeiten (Leisering/Berner 2001) die einzigen soziologischen bzw. politikwissenschaftlichen Analysen der Reform mit theoretischem Anspruch. Es sind allerdings nur erste theoretische Skizzen, die nicht auf einer empirischen Studie beruhen und zudem auf den deutschen Fall beschränkt sind. Theoretische wie empirische Grundlagenforschung bleibt also ein Desiderat.

Hinrichs (2000b) postuliert einen Wandel „von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik“, der auch neue Regulierungsbedarfe beinhalte. Der Wandel ist dadurch gekennzeichnet, dass die gesetzliche Rentenversicherung als allein selig machende Institution zur Verteilung von Alterseinkommen und als Politikparadigma nicht mehr unumstritten ist. Damit geht ein Wandel der rentenpolitischen Politikarena einher, mit neuen Themen und neuen Akteuren, denen sich neue Aufgaben stellen. So wird die Koordination von Anreizprogrammen (steuerliche Förderung oder Zulagen) und der Besteuerung der Beiträge und Leistungen ungleich komplexer, wenn verschiedene Institutionen der Alterssicherung in einem integrierten politischen Konzept bedacht werden müssen. Weiterhin müssen Fragen der Regulierung der nicht-staatlich organisierten Alterssicherung in Auseinandersetzung mit den Interessen der Finanzdienstleistungsbranche ausgehandelt werden. Die Tarifparteien haben mit der Frage der betrieblichen Alterssicherung ein zusätzliches Thema zu bearbeiten. Hinrichs argumentiert im Kern machtpolitisch, der Akzent liegt auf *politics*, nicht *policies*. Die noch von Nullmeier/Rüb (1993) für die 1989 verabschiedete Rentenreform 1992 festgestellte Schließung der Politikarena durch eine kleine Gruppe dem System verpflichteter „Rentenmänner“ gelang in der Rentenreform 2001 nicht mehr. In einem aktuellen Beitrag zur Riester-Reform, in dem er ähnlich wie Hinrichs den Wandel der Arena im Politikfeld Alterssicherung betont, relativiert Nullmeier diese Schließungsthese selbst (Nullmeier 2001).

Nullmeier stellt die Riester-Reform in einen Zusammenhang mit Entwicklungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und in der Gesetzlichen Pflegeversicherung und deutet sie als die staatliche Hervorbringung und Gestaltung von *Wohlfahrtsmärkten*. Mit Taylor-Gooby (1999) unterscheidet er Wohlfahrtsmärkte von anderen Märkten dadurch, dass „eine sozialpolitische Gesetzgebung als Marktrahmen oder Marktregulation fortbesteht“ (Nullmeier 2001: 647). Die Erbringung sozialstaatlicher Güter werde an Märkte abgegeben, gleichzeitig bestehe das sozialstaatliche Ziel sozialer Sicherheit fort. Sozialpolitik werde deshalb zu marktregulativer Politik (mit den Elementen Marktgestaltung, Marktausweitung und Marktkorrektur) und zu Verbraucherpolitik. Nullmeiers Aufsätze sind parallel und unabhängig von unseren Ideen entstanden und stehen unserer ersten Hypothese bzw. unserem ersten Forschungsziel (s. An-

² Allerdings wurden im Bereich der kind- und familienbezogenen Leistungen auch solidarische Elemente ausgebaut. Auch dafür ist die kinder- und familienfreundlich gestaltete staatliche Förderung der privaten Vorsorge ein Beispiel: „Mit dem Altersvermögensgesetz wird der beschriebene Trend einer grundsätzlich stärkeren Betonung des Versicherungsprinzips bei gleichzeitigem Ausbau des Solidarprinzips im Bereich kindbezogener Leistungen fortgesetzt“ (Michaelis 2001: 178).

trag) nahe, wobei wir aber stärker auf Regulierung fokussieren als auf das Regulierungsfeld, die Wohlfahrtsmärkte. Fragen des Normenwandels werden bei Nullmeier nur knapp, Steuerungsfragen gar nicht angesprochen. Ähnlich wie Nullmeier argumentieren Lamping und Rüb (2001), wobei sie insbesondere nach dem Formwandel des Wohlfahrtsstaats fragen. Sie sehen die Entstehung eines „regulatory welfare state“, der den herkömmlichen redistributiven Wohlfahrtsstaat ergänzt. So entstehe ein „recombinant welfare state“, der Elemente aller drei „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ von Esping-Andersen verbinde.

Verteilungsfolgen

Die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge weist einen U-förmigen Verlauf auf – die höchsten Förderquoten erhalten diejenigen Personen, die sehr wenig und die sehr viel verdienen. In vielen Beiträgen wird jedoch davor gewarnt, dass ein großer Teil vor allem der unteren Einkommensschichten nicht von der privaten Vorsorge Gebrauch machen und deshalb aufgrund niedrigerer Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Alter deutlich schlechter dastehen wird (etwa Bruno-Latocha/Grütz 2001; Sell 2001; Hauser 2001; Viebrok/Schmähl 2001). Allein die komplizierte und bürokratische Gestaltung der staatlichen Förderung sei schon abschreckend für viele potentielle Nutzer. Umfragen zeigen, dass die Bevölkerung nur schlecht über die neuen Regelungen informiert ist und ein hoher Beratungsbedarf besteht (GfK Gruppe 2001; Mews 2001). Bereits Stegmann/Bieber, deren Arbeit auf der AVID-Studie zum Einkommensmix im Alter (s.u., Abschnitt 2 a) basiert, stellen eine ungleich verteilte Vorsorgefähigkeit fest, so dass private Vorsorge vorhandene Ungleichheiten noch verstärke: Es ist „die Gefahr einer finanziellen Unsicherung im Alter [bzgl. privater Vorsorge] besonders bei sozialen Gruppen gegeben ..., die bereits im System der gesetzlichen Altersvorsorge nur geringe Anwartschaften erwerben.“ (2000: 186) – ein *sozialpolitisch negativ-interaktiver Einkommensmix*. Auch Bruno-Latocha (2000) nennt die Benachteiligung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten, also *Ungleichheit und Armut, als sozialpolitische Problemzonen privater Vorsorge*.

Bruno-Latocha stellt diesen Befund auch in den Zusammenhang staatlicher *Regulierungserfordernisse* (bei ihr: geeigneter Förderung und steuerlicher Behandlung), um sozialpolitisch unerwünschte Verteilungsfolgen zu vermeiden. Der Verzicht auf eine Verpflichtung zur privaten Vorsorge stehe allerdings strengen Regulierungsmaßnahmen im Wege, mit denen ein sozialer Ausgleich hätte gewährleistet werden können (Hauser 2001). Nicht nur würden Arme benachteiligt, sondern Bessergestellte positiv bevorteilt: Diejenigen Personen profitierten am meisten, die unter der Verminderung des Rentenniveaus am wenigsten zu leiden hätten: „Die Förderung der individuellen Altersvorsorge wird tendenziell zur Umverteilung von unten nach oben führen“ (Ebert 2001: 185). Dazu kommt die Einschätzung, dass die Steuermittel zur Förderung privater Vorsorge ineffizient eingesetzt werden. So seien in großem Maße Mitnahmeeffekte zu erwarten: Personen, die bisher auch ohne staatliche Förderung private Altersvorsorge betrieben haben, werden vielfach keine Neuverträge abschließen, sondern lediglich ihre schon bestehenden Verträge umschreiben lassen und zusätzlich die staatliche Förderung beziehen (Hauser 2001).

Unerwünschte Verteilungseffekte der Riester-Reform können sich auch ergeben durch die Benachteiligung von Frauen aufgrund fehlender Unisex-Tarife in der privaten Versicherungswirtschaft, aufgrund von Unterbrechungen der Beitragszahlungen zur privaten Altersvorsorge wegen Arbeitslosigkeit, aufgrund von ungünstigen Entwicklungen auf dem Finanzmarkt oder aufgrund des fehlenden Inflationsschutzes in der privaten Alterssicherung. Über die ökonomischen Verteilungseffekte der Rentenreform 2001 ist naturgemäß noch wenig be-

kannt. Ein erstes Forschungsprojekt zu diesem Thema ist angelaufen (Viebrok/Schmähl 2001, Viebrok/Himmelreicher 2001).

Generell wird bedauert, dass die betriebliche Altersvorsorge in der Riester-Reform eher stiefmütterlich behandelt und erst im letzten Moment in das Reformpaket einbezogen wurde. Insbesondere werden die fehlende Kostentransparenz der betrieblichen Lösungen und mangelnde Mitsprache- und Auswahlmöglichkeiten der Arbeitnehmer moniert (Tiffe/Reiffner 2002). Die Einführung von Pensionsfonds als zusätzlicher Durchführungsweg der betrieblichen Altersvorsorge sei vorschnell geschehen, das Konzept noch unausgereift (Rittler 2001). Allerdings könnten nach Meinung der Experten viele der Risiken und negativen Verteilungseffekte der individuell-privaten Altersvorsorge mit betrieblich-kollektiven Vereinbarungen vermieden werden, etwa die Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen (Bruno-Latocha/Grütz 2001).

Rückgang von Sicherheit und Vertrauen

Die Diagnose von Bonoli u.a. (2000), dass der Ab- und Umbau europäischer Wohlfahrtsstaaten sich wesentlich als Zunahme von Unsicherheit auswirke – mehr private Vorsorge an (instabilen) Finanzmärkten und weniger berechenbare Elemente in der Rentenformel des staatlichen Systems – klingt auch in der deutschen Literatur zur Rentenreform 2001 an, und zwar in objektiver wie in subjektiver Hinsicht. Einige Aspekte und Elemente der Rentenreform 2001 werden dahingehend interpretiert, dass sie in der Bevölkerung eine generelle Unsicherheit über die Zukunft der Alterssicherung entstehen lassen. Michaelis (2001) sieht neben einem niedrigeren materiellen Sicherungsniveau auch einen Abbau von Sicherheit in legitimatorischer Hinsicht: Die Rentenreform 2001 ist nur die jüngste Welle einer Flut von Gesetzesänderungen im Bereich der Alterssicherung in den 90er Jahren. Ständig neue und veränderte Regelungen machten die gesetzliche Rentenversicherung inzwischen sehr unübersichtlich und intransparent und erweckten den Eindruck von Flickwerk. Dadurch entstehe Unsicherheit und Vertrauensverlust. Die gesetzliche Rentenversicherung sei in der Wahrnehmung der Bevölkerung instabiler und schlechter kalkulierbar geworden (vgl. Wagener 2001). Ruland (2001) hält diesem Argument entgegen, dass die gesetzliche Rentenversicherung gerade deshalb zukunftssicher ist, weil sie sich ständig an gesellschaftliche Veränderungen anpasst.

Ein speziell in der Kritik stehender Teil der Rentenreform 2001 ist die neue Rentenanpassungsformel. Die Formel enthalte willkürliche, rein rechnerisch relevante Elemente, die ohne sachliche Begründung seien und in keiner Weise Beziehungen zwischen den Generationen und Grundsätze der Verteilung von Wohlstandszuwächsen widerspiegeln. Ihre inhaltliche Plausibilität und damit eine wichtige Funktion der Sinnstiftung gehe verloren. Die Anpassungsformel werde damit zum Einfallstor für politische Manipulationen, was erneut die Legitimationsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung schmälert (Schmähl 2001; Ebert 2001).

Wagener (2001) zeigt mit Hilfe der Theorie der Risikoverwundbarkeit, dass die Menschen bei der privaten Alterssicherung weniger risikobereit sind, wenn sie durch die gesetzliche Rentenversicherung schlechter abgesichert sind. Dies deckt sich mit der Einschätzung von Bruno-Latocha/Grütz (2001), dass nur die Personen, die sowieso gut abgesichert sind (durch voraussichtlich hohe Bezüge aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder privaten Reserven) Risiken auf dem Finanzmarkt eingehen können und dadurch die Chance auf hohe Renditen haben (vgl. Reifner 2001). Wenn also in der Wahrnehmung der Menschen die gesetzliche Rentenversicherung instabiler und weniger berechenbar wird, sinkt gemäß dieser Annahmen ihre Neigung, ihre Ersparnisse in möglicherweise noch riskantere private Vorsorge zu stecken.

In einigen der genannten Arbeiten zu den Ungleichheits- und Unsicherheitsfolgen der Riesterreform wird auf den Bedarf an staatlicher Regulierung privater Vorsorge verwiesen, der sich daraus ergebe. Die detaillierte rechtswissenschaftliche Analyse von Tiffe/Reifner (2002) weist auf konkrete Mängel des derzeitigen Regulierungsrahmens für die nicht-staatliche Altersvorsorge hin. Insbesondere in den Bereichen Kostentransparenz, Vergleichbarkeit der Produkte, Schutz bei vorzeitiger Kündigung und Mitspracherechte der Arbeitnehmer bei der Gestaltung der betrieblichen Altersvorsorge sehen Tiffe/Reifner Bedarf für Nachbesserungen bei der Regulierung. Nur Hinrichs und Nullmeier (s.o.) leiten den Regulierungsbedarf in den zitierten skizzenhaften Aufsätzen theoretisch-systematisch ab.

d) Zunehmende Regulierung in den drei Untersuchungsländern

Die geringe Thematisierung von Regulierung hängt auch mit ihrer lange geringen realen Bedeutung zusammen. Die Bedeutung staatlicher Regulierung privater Altersvorsorge nimmt jedoch in vielen westlichen Ländern deutlich zu (Myles/Pierson 2001), so auch in den drei Untersuchungsländern Deutschland, Großbritannien und Schweden. In Deutschland brachte die Rentenreform 2001 den Durchbruch (s.o., Abschnitt c), in Großbritannien ist regulierende Privatisierung der Alterssicherung seit Mitte der 1980er Jahre eine programmatische Strategie der Konservativen und jetzt auch der *Labour*-Regierungen, zuletzt durch ein Gesetz von 1999, und in Schweden markiert die Alterssicherungsgesetzgebung von 1998 einen wesentlichen einschlägigen Richtungswechsel. Auch in Deutschland wurde die (vergleichsweise beschränkte) private Vorsorge schon seit langem staatlich-rechtlich gerahmt, aber dies wurde – jenseits einer globalen „Drei-Säulen“-Rhetorik staatlich/betrieblich/privat – nicht unter sozialstaatlichen Vorzeichen getan, so dass diese Rahmung nicht Gegenstand soziologischer oder politikwissenschaftlicher Wohlfahrtsstaatsforschung wurde. Zur Relevanz regulierender Maßnahmen in den drei Untersuchungsländern s. ausführlich Teil C.

2. Alterssicherungsforschung: *public-private mix*

Der wichtigste Forschungskontext der Alterssicherungsforschung, in dem der Regulierungsaspekt eine Rolle spielt – als Desiderat, das zur Lösung von Forschungsproblemen beitragen kann, sowie als zumindest von einigen Autoren angesprochener Aspekt – sind die im Folgenden darzustellenden primär außerdeutschen *soziologisch-politikwissenschaftlichen* Arbeiten zu *public-private mix* (Wohlfahrtsmix, gemischte Wohlfahrtsproduktion) in der Alterssicherung. Während die oben (im Abschnitt 1 b) behandelten ökonomischen und rechtlichen Arbeiten die private (und betriebliche) Altersvorsorge und deren Regulierung isoliert und ohne wohlfahrtsstaatlichen Kontext behandeln, nehmen die hier darzustellenden Analysen den ganzen Wohlfahrtsmix und den wohlfahrtsstaatlichen Gesamtzusammenhang in den Blick und thematisieren, zumindest teilweise, auch die diesbezügliche Funktion von Regulierung. Diese soziologisch-politikwissenschaftlichen Arbeiten sind auch stärker theoretisch orientiert (als Teil der Wohlfahrtsstaatsforschung) als die ökonomisch-rechtlichen Arbeiten.

Wir können in der einschlägigen internationalen Literatur drei (oft implizite) Konzepte von Wohlfahrtsmix rekonstruieren mit jeweils unterschiedlichen Implikationen für die Regulierungsfrage. Zu unterscheiden und im folgenden näher zu diskutieren sind (s. Übersicht 2):

- a: *Additive Konzepte eines Wohlfahrtsmix* in der Alterssicherung, zugrundeliegend bei deskriptiven Institutionen- und Einkommensanalysen

- b: *Integrierte (Verflechtung von Wohlfahrtssektoren annehmende) Wohlfahrtsmixkonzepte* (strukturelle Analysen seit den 1980er Jahren; politische Analysen des Umbaus des Wohlfahrtsstaats seit den 1990er Jahren)
- c: Gesellschaftstheoretisch orientierte Konzepte, die über den Begriff Wohlfahrtsmix hinausweisen: „*Verwischen*“ („*blurring*“) *der Unterscheidung von „Staat“ und „Gesellschaft“, von „öffentlich“ und „privat“. Dieses in der Literatur nur angedeutete Konzept soll im Projekt geprüft werden.*

*Integrierte Wohlfahrtsmixkonzepte, anders als additive, legen die Frage nach einer integrierenden und regulierenden Rolle des Staates nahe und sind daher für die Fragestellung des Projekts von Interesse. In der angegebenen Reihenfolge a-c wird das Konzept von Wohlfahrtsmix komplexer – und potentiell politischer, durch wohlfahrtsstaatliche Gesamtverantwortung gestaltet. Dies könnte auch der realen historischen Entwicklung entsprechen. Konzepte eines *blurring* von ‚öffentlich‘ und ‚privat‘ gehen gar von einer potentiell unlimitierten Politisierung nicht-staatlicher Sicherungen aus.*

Übersicht 2: Wohlfahrtsmix in der internationalen Alterssicherungsforschung – eine Rekonstruktion von d

Wohlfahrtsmixkonzept

Typische Themen und Fragestellungen

Ertrag/Grenzen u

additiv (deskriptive Institutionen- und Einkommensanalysen)	betriebliche Alterssicherung, private Vorsorge (Verbreitung, Varianten, Probleme, Regulierung) individueller Einkommensmix (Survey-Daten)	Regulierung nur € des gesamten Wo mens-, nicht sozial Regulierungsbedarf Vorsorgefähigkeit
integriert institutionelle Forschung seit 1980er Jahren policy- und politics-Forschung seit späten 1990er Jahren	<i>public-private mix</i> (staatliche, betriebliche, private sowie familiale Alterssicherung): Struktur, Interdependenzen, Interaktion Internationaler Vergleich (empirisch, methodisch)	empirische Forschu Regulierungsaspek scher Beeinflussur Wohlfahrtsmix
	Wie verändert sich die Struktur des Wohlfahrtsmix im Zuge des Wohl- fahrtsstaatsumbaus? Welche neuen Akteure, Konfliktfelder, Steuerungsinstrumente und Normbedarfe treten auf? (Politikfeldwandel) Konkurrenz staatlicher und nicht-staatlicher Alterssicherung „Konvergenz oder ‚Pfadabhängigkeit‘?“ (internationaler Vergleich)	empirische Forschu zur Riester-Reform nur wenige interna Verweis auf neue cherungssystems
blurring public– private (Überwindung des Wohl- fahrtsmixkonzepts) - im Projekt zu prüfen -	Probleme der Abgrenzung staatlicher/öffentlicher und privater Systeme (eher Kontinuum als Mix) Politisierung des gesamten Wohlfahrtsmix	potentiell fruchtbar aber nur skizziert Regt Hypothese ar schen) und der Inte und „Gesellschaft“

Quelle: Eigene Systematisierung

a) Additive Konzepte eines Wohlfahrtsmix in der Alterssicherung
(in deskriptiven Institutionen- und Einkommensanalysen)

In der *Politik* ist die Existenz mehrerer Versorgungssysteme für das Alter vertraut. So werden in Deutschland traditionell die „drei Säulen“ staatliche/betriebliche/private Alterssicherung unterschieden (Blumrath 1987). Das Drei-Säulen-Konzept hat auch in die wissenschaftliche Forschung Eingang gefunden (Ruland 1990). Insoweit entspricht diese Perspektive der Theorie des „Wohlfahrtspluralismus“, die eine Pluralität wohlfahrtserzeugender Instanzen postuliert (vgl. Abschnitt 3). Analysen im Rahmen des Drei-Säulen-Paradigmas bleiben jedoch deskriptiv und vor allem: sie unterstellen einen *additiven Wohlfahrtsmixbegriff*. Die Säulen werden jeweils für sich betrachtet und als mehr oder weniger unabhängig nebeneinander stehend angesehen.

Ein additiv gedachtes Drei-Säulen-Modell steht im Zentrum der internationalen politischen Debatte über optimale Reformstrategien in der Alterssicherung, die in den letzten Jahren zwischen Weltbank und ILO geführt wurde. In einer programmatischen Studie plädierte die Weltbank 1994 dafür, bei Reformen der Alterssicherung Variationen eines Grundmodells mit drei Säulen einzuführen (World Bank 1994; die Argumente wurden später präzisiert in James 1996; Orszag/Stiglitz 1999; Holzmann 2000). Eine Säule soll der Armutsvermeidung dienen und als staatlich verwaltetes, steuerfinanziertes System die Mindestsicherung alter Menschen gewährleisten. Eine zweite Säule soll dagegen voll kapitalgedeckt und privatwirtschaftlich verwaltet und organisiert sein. Die Beteiligung an dieser Säule soll obligatorisch sein. Die dritte Säule soll aus einer freiwilligen, privatwirtschaftlich verwalteten, kapitalfundierte Vorsorge bestehen. Die Weltbank hält dieses Modell (angepasst an die jeweiligen Rahmenbedingungen in den einzelnen Reformländern) für das angemessenste, um mehrere Ziele zu erreichen: kurzfristige und langfristige Finanzierbarkeit, wirtschaftliches Wachstum, soziale Ausgewogenheit und Unabhängigkeit von politischen Entwicklungen (Holzmann 2000). Die Tatsache, dass die soziale Ausgewogenheit nur eines von mehreren Kriterien der Weltbank zur Beurteilung von Systemen der Alterssicherung ist, und dass die wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund des Weltbankmodells steht, hat einige Kritik von Seiten der ILO und der ISSA hervorgerufen (etwa Beattie/McGillivray 1995; Beattie 2000).

Der Fokus auf drei für sich stehende Säulen hat Folgen für die Behandlung des Regulierungsaspekts. Wie für die parzellierten wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Arbeiten dargestellt (Abschnitt 1 b), ist Regulierung enggeführt auf eine isolierte Betrachtung der privatwirtschaftlichen Säule und orientiert sich stärker an funktional-wirtschaftlichen als an normativ-sozialpolitischen Gesichtspunkten. Kurz: *Regulierung wird nicht als wohlfahrtsstaatliche Politik konzipiert.*

Ein additives Mixkonzept liegt auch *empirisch-soziologischen Mikroanalysen des „individuellen Wohlfahrtsmix“* zugrunde. Während der Begriff „institutioneller Wohlfahrtsmix“ auf die Zusammensetzung und Gewichtung der Säulen der Alterssicherung in einem Land zielt, meint „individueller Wohlfahrtsmix“ die Zusammensetzung individueller Alterseinkünfte aus verschiedenen Quellen. Bei Geldeinkommen spricht man auch von „income package“ (Rainwater/Rein/Schwarz 1986) oder „Einkommensmix“ (Leisering 1996). Da die hierzu erforderlichen Einkommensdaten schwer erhältlich sind – in den normalen Haushaltssurveys fehlen sie meist oder sind unzureichend –, gibt es hier u.W. keinen internationalen Vergleich über die Zusammensetzung der Alterseinkünfte von Individuen oder Haushalten. Für Deutschland ist die Lücke erst kürzlich durch ein aufwändiges Projekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMA) gefüllt worden (Kortmann/Schatz 2000, Projekt AVID = Altersvorsorge in

Deutschland). *Politische Aspekte wie „Regulierung“ sind auf der Ebene des individuellen Wohlfahrtsmix naturgemäß nur indirekt angesprochen, in der BMA-Studie fehlen sie ganz.*

In Einzelauswertungen des AVID-Datensatzes wird allerdings teilweise auf Strukturen sozialer Ungleichheit verwiesen. Untere Einkommensschichten hätten eine geringere Fähigkeit, privat vorzusorgen, und hätten zugleich im gesetzlichen System nur eine geringe Rente zu erwarten (Stegmann/Bieber 2000). Dies *verweist auf Regulierungsbedarfe* – sowohl Bedarf an ungleichheitssensibler Rahmung privater Vorsorge (etwa durch besondere Förderung einkommensschwacher Personen und kinderreicher Familien) als auch Bedarf an Koordination von privater und gesetzlicher Alterssicherung -, die bei diesen Mikroanalysen des individuellen Einkommensmix jedoch nicht politikanalytisch verfolgt werden.

b) Integrierte Wohlfahrtsmixkonzepte

Strukturelle Analysen des public-private mix (seit den 1980ern)

Bereits einige institutionenorientierte Arbeiten der 1980er Jahre gingen davon aus, dass es systematische Interdependenzen und Verflechtungen zwischen staatlicher, betrieblicher und privater Alterssicherung gibt (vgl. etwa Wadensjö 1997). In dieser Perspektive wird die politische Beeinflussung nicht-staatlicher Alterssicherung betont – darunter Regulierung des nicht-staatlichen Sektors und die staatliche Verantwortlichkeit für den gesamten Wohlfahrtsmix.

Die Berücksichtigung nicht-staatlicher Altersvorsorge ist auch ein methodisches Postulat des internationalen Vergleichs. So argumentiert Kohl (1999), dass Alterssicherung nur unter Berücksichtigung des vollen Wohlfahrtsmix sinnvoll zwischen Ländern verglichen werden kann. Eine Beschränkung auf staatliche Alterssicherungssysteme stoße bald an Grenzen. Allgemein gelte: Fragt man nach der Wirksamkeit politischer Maßnahmen in Bezug auf sozialpolitische Ziele wie Armutsvermeidung, Ungleichheit oder Einkommenssicherheit im Lebensverlauf, so ist es erforderlich, die Gesamtheit der Lebenslagedeterminanten, hier: der Einkommensquellen, zu erfassen. Frage man (wie Kohl es tut) speziell nach politisch bewirkbaren Verbesserungen der materiellen Lage alter Menschen, so sei zu untersuchen, wie die Politik die nicht-staatlichen Wohlfahrtsinstanzen auf die sozialpolitischen Ziele ausrichtet und in den Wohlfahrtsmix integriert. Auch für die normative Fragestellung, ob Deutschland von gut funktionierenden Modellen in anderen Ländern lernen kann, betont er, dass die sozialpolitischen Ziele auf die Kombination von Sicherungssystemen, also auf den Wohlfahrtsmix, zu beziehen seien und nicht nur auf das staatliche System. So betont Kohl im Schweizer Modell die stark regulierte betriebliche Alterssicherung. *Kohl macht jedoch nicht explizit, dass hiermit der Sozialpolitikbegriff um den Typus regulativer Politik erweitert wird.*

Für Esping-Andersen (1990) ist das Verhältnis zwischen staatlich organisierter Rentenversicherung, staatlicher Beamtenversorgung, betrieblicher und individuell-privater Altersvorsorge eines Landes wichtig, da die Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Familie – also der gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsmix – bei ihm eines von drei Unterscheidungskriterien von „Wohlfahrtsregimen“ ist. Der Staat spielt für ihn eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung des Mischungsverhältnisses zwischen den Sektoren. Allerdings konzeptualisiert auch Esping-Andersen diese Rolle nicht als Teil wohlfahrtsstaatlicher Aktivität, sondern beschränkt den Begriff Wohlfahrtsstaat weiter auf „produzierende“, selbst Leistungen erbringende Aktivitäten (Dekommodifizierung, s.o. Abschnitt 1 a). Die These, dass *staatliche Politik für das Verhältnis zwischen der staatlichen, der betrieblichen und der individuell-privaten Altersvorsorge ausschlaggebend ist*, findet sich bei mehreren Autoren, die sich mit der The-

matik beschäftigen (vgl. O'Higgins 1986: 99; Hinrichs 2000a: 195; ähnlich Döring 1999: 166). Die These wird jedoch unterschiedlich ausbuchstabiert. Das Verhältnis zwischen den Komponenten des Wohlfahrtsmix wird auf zwei Ebenen untersucht:

- die Ebene gesellschaftlicher Strukturen und
- die Ebene legislativer Leistungs- (und Beitrags-)gestaltung.

Auf der gesellschaftlichen Strukturebene sprechen etwa Kangas/Palme (1991) von „*crowding out*“, also einer Verdrängung nicht-staatlicher Alterssicherung durch staatliche Systeme. Für das Verhältnis von staatlicher zu informell-familialer Sorge für die Alten prüfen Künemund/Rein (1999) in einer Fünf-Länder-Studie die *crowding out*-These, dass der Wohlfahrtsstaat familiäre Leistungen für alte Menschen schwäche und verdränge. In einer komplexen Analyse finden sie eher Anhaltspunkte für Prozesse des ‚*crowding in*‘, also einer Stärkung der Familie durch den Wohlfahrtsstaat. Hier wird ein Konzept eines interaktiven Wohlfahrtsmix erkennbar. Die Komponenten des Mix stehen sich nicht antagonistisch gegenüber, sondern können sich sogar gegenseitig steigern: *Entwicklung des Wohlfahrtsmix als Nicht-Nullsummen-Spiel*. Künemund/Rein machen aber nicht den Schritt, die aktive politische Gestaltung des Mix selbst zum Thema zu machen. Zum interaktiven Wohlfahrtsmix Staat – Markt in der Alterssicherung fehlen analoge Analysen.

Auf der Ebene der Leistungsgestaltung können (para-)staatliche Renten durch nicht-staatliche Leistungen aufgestockt werden oder auch umgekehrt. So betrachten Hinrichs (2000a) und Myles/Pierson (2001) die Gruppe der *latecomers*: Länder, in denen eine staatliche Grundrente mit obligatorischen oder kollektivvertraglich eingerichteten betrieblichen Altersvorsorgesystemen aufgestockt wird (Australien, Schweiz, Niederlande und Dänemark; vgl. ausführlich zu diesen Ländern und ihrem Design der Alterssicherung Hinrichs 2001). Kangas/Palme (1991) sprechen von *income-loss compensation*, das heisst, die nicht-staatliche Altersvorsorge füllt die Versorgungslücke, die durch ein niedriges staatliches Rentenniveau entsteht. Dies sieht auch Schmähl (1997b) als die Hauptfunktion der betrieblichen Alterssicherung in Deutschland an. In diesem Sinne orientierten sich die Unternehmen bei ihrer Gestaltung der betrieblichen Altersvorsorge an der staatlichen Rentenpolitik.

Esping-Andersen (1990) treibt die Aufstockungs- und Komplementaritätsthese in historischer Perspektive besonders weit. Für ihn steht die kompensierende nicht-staatliche Altersvorsorge von Anfang an unter einer aktiven staatlichen Einflussnahme. So sieht er einen Zusammenhang zwischen dem Aufschwung der staatlichen und der betrieblichen Altersvorsorge: Zum einen sei die Beamtenversorgung als eine Art betrieblicher Alterssicherung des Staates ein Vorreiter und Katalysator der privatwirtschaftlichen Betriebsrentensysteme gewesen, zum anderen habe der Staat die Expansion nicht-staatlicher Altersvorsorge durch gezielte Steuer- und Regulierungspolitik gesteuert (diese These muss jedoch relativiert werden, da betriebliche Alterssicherung zumindest in Deutschland historisch vor der staatlichen Alterssicherung entstand, vgl. Schmähl 1997b).

Institutionell differenzierter entwickelte bereits Kohl (1988b) die Idee eines staatlich gestalteten Wohlfahrtsmix. Erstens formuliert er eine *Äquivalenzannahme* oder –these, die die Entwicklung des Mix in der Alterssicherung als *Null-Summen-Spiel* fasst: Die Ausgaben für staatliche Alterssicherung einerseits und betriebliche und individuell-private Alterssicherung andererseits stünden empirisch in einem komplementären Verhältnis: wo das eine hoch sei, sei das andere niedrig. Der Anteil der gesamtgesellschaftlichen Ausgaben für Alterssicherung am BSP in verschiedenen OECD-Ländern variere deshalb wenig. Zweitens formuliert er die These eines *blurring* (*Verwischen*) des Mix, das auf politische Gestaltung des Mix zurückzu-

führen sei: Bei genauerer Betrachtung verschwimme die scheinbar klare Trennung zwischen staatlicher und betrieblicher Altersvorsorge. Vorsorgeprogramme des privatwirtschaftlichen Sektors seien immer staatlicher Rahmensetzung durch Regulierung und Steuerpolitik unterworfen. Dies hätte (zumindest bis Ende der 80er Jahre) in Deutschland nur unsystematisch stattgefunden, so dass Kohl von einer „Non-Coordination“ zwischen staatlicher und betrieblicher Alterssicherung spricht. In Großbritannien dagegen sei die Gestaltung und Koordinierung des Verhältnisses zwischen den beiden Altersvorsorgeprogrammen seit der Nachkriegsära ein explizites politisches Anliegen gewesen.

Als Fazit seiner Analysen schlägt Kohl drittens methodologisch vor, den Vergleich von Komponenten des Mix *nach Ebenen zu differenzieren*. Zwischen Funktionen (oder Zieldimensionen) von Alterssicherungssystemen und den Institutionen, die die Funktionen jeweils erfüllen sollen, sei zu unterscheiden. Im Hinblick auf bestimmte Funktionen (wie Lebensstandardsicherung oberhalb eines Mindesteinkommens, aber noch im Rahmen eines Durchschnittseinkommens) könne die betriebliche Altersvorsorge unter bestimmten Voraussetzungen durchaus ein Äquivalent für die staatliche Alterssicherung sein. Die Lebensstandardsicherung oberhalb des Durchschnittseinkommens werde in der Regel ausschließlich von Institutionen der betrieblichen oder individuell-privaten Alterssicherung geleistet. Eine Mindestversorgung in Form einer Grundrente müsse – aufgrund der darin enthaltenen Umverteilung – jedoch in jedem Fall vom Staat gewährleistet werden. *Kohl entwickelt also tragfähige Grundlinien einer Analyse von Regulierung als Koordination des Wohlfahrtsmix, fasst Regulierung begrifflich aber nicht als neue Form von Sozialpolitik.*

Politische Analysen des Wohlfahrtsmix im Wohlfahrtsstaatsumbau (seit den späten 1990ern)

Neben den skizzierten, zum Teil schon älteren Beiträgen zum *public-private-mix* gibt es in jüngster Zeit vermehrt Arbeiten, die sich mit den Veränderungen auf der policy- und politics-Ebene befassen. Während die älteren Beiträge den Wohlfahrtsmix eher strukturell und statisch darstellen, thematisiert die (sich damit überschneidende) policy- und politics-Forschung den *Wandel des Wohlfahrtsmix als wichtigen Teil des aktuellen Umbaus des Wohlfahrtsstaats* (zu einer institutionellen Bestandsaufnahme des Wohlfahrtsmix in fünf europäischen Ländern s. Döring 2002). Ausgehend von der Feststellung, dass die nicht-staatliche Altersvorsorge in vielen Ländern immer mehr ins Blickfeld der Alterssicherungspolitik rückt, werden erste Beobachtungen über veränderte Politikinhalt (policy) und neue Interessenkonstellationen (politics) festgehalten und vorsichtige Ausblicke gewagt.

In dieser neuen Debatte können zwei Grundannahmen unterschieden werden:

- Eine Position in der allgemeinen Wohlfahrtsstaatsdebatte postuliert primär einen Ab- oder Rückbau und, damit einhergehend, eine zunehmende *Privatisierung* der sozialen Sicherung (s. Bonoli u.a. 2000, Kap. 2). Dies ist die einfachste Anwendung des Wohlfahrtsmix-konzepts auf den aktuellen Wandlungsprozeß: die Annahme einer *quantitativen Verschiebung von staatlich zu privat im Sinne eines Null-Summen-Spiels* – Zugewinne privater Wohlfahrtsproduktion korrelieren mit Verlusten an Staatlichkeit.
- Die Riester-Reform in Deutschland zeigt jedoch, dass mehr Markt (mehr private Vorsorge) mit mehr regulierendem Staat einhergehen kann und mit einem kaum eingeschränkten, von Grundsicherung weit entfernten „produzierenden Staat“. Die Analyse des Wandels der Alterssicherung bedarf also einer komplexeren Erfassung des Wohlfahrtsmix und seiner staatlichen Gestaltung – Leistungserbringung, Umverteilung, Finanzierung, Regulierung (Döring 1999). Eine zweite Position postuliert daher, über quantitative Null-

Summen-Verschiebungen im Wohlfahrtsmix hinaus, einen komplexen *qualitativen Wandel mit neuen Verknüpfungen*, der mit einem *strukturellen Wandel der policies und politics der Alterssicherung* einhergeht. Hierzu hat Hinrichs (2000b) einen konzeptuellen Vorschlag für Deutschland gemacht, der auch für andere Länder anregend ist: der Wandel „von Rentenversicherungs- zu Alterssicherungspolitik“ (s.o. Abschnitt 1 c). Hierzu gehört auch die wachsende Rolle von Regulierung.

Das Projekt knüpft an die zweite Position an. Die neuere international vergleichende Alterssicherungsforschung untersucht den hierbei angesprochenen qualitativen policy- und politics-Wandel anhand von Wohlfahrtsstaatstypologien und historischen Entwicklungspfaden von Wohlfahrtsstaaten (Myles/Quadagno 1997, Hinrichs 2000a, Myles/Pierson 2001; ausführlich dazu s.u. Forschungsziel 2.5 im Antrag). Demnach treten, in Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaatstyp, neue Themen, neue Politiken und neue Steuerungsprobleme auf. Hierzu zählt auch, dass *bislang im Vordergrund stehende Herausforderungen der Alterssicherung gegenüber der Regulierungsfrage in den Hintergrund rücken*: „*the key pension issues have not so much to do with long term financing and the impact of ageing, but are more about finding the appropriate regulatory framework for private pensions*“ (Bonoli/Palier 2000: 173, basierend auf einer international vergleichenden Studie). Die *neuen Themen*, die in der erweiterten politischen Arena verhandelt werden, erfordern neue Wertentscheidungen (ähnlich bereits Leisering/Motel 1997): Wie werden auf dem (privaten) Versicherungsmarkt produzierte Ungleichheiten bewertet und eventuell ausgeglichen? Wie wird damit umgegangen, dass unstete Erwerbsverläufe regelmäßige Beitragszahlungen zur privaten Altersvorsorge nicht zulassen? Wie werden Verbraucher vor unlauteren Interessen der Versicherungs- und Finanzdienstleistungsbranche geschützt?

Mit den neuen Themen der Alterssicherungspolitik gehen *neue Semantiken* und Metaphern einher. Myles/Quadagno (1997) betonen den Stellenwert von Deutungen und Situationsdefinitionen für die „Realität“ eines Alterssicherungssystems. In konkurrierenden Policy-Diskursen und durch Agenda-Setting streiten verschiedene gesellschaftliche Gruppen um die Durchsetzung der von ihr präferierten Situationsdefinition. Wenn es dabei um den Stellenwert von moralisch aufgeladenen Themen wie Bedürftigkeit, Staatsbürgerschaft oder Arbeitsleistung im System der Alterssicherung geht, kann eine veränderte Deutungshoheit durchaus schwerwiegende soziale Folgen haben. Die politische Schaffung und Instrumentalisierung der Begriffe „defined benefits“ und „defined contributions“ ist ein Beispiel (Myles/Pierson 2001).

c) „*Blurring*“ von „*public vs. private*“:

(gesellschaftstheoretisch orientierte Konzepte, die über den Begriff Wohlfahrtsmix hinausweisen)

Wenn das Verhältnis zwischen staatlich und privatwirtschaftlich organisierter Alterssicherung beschrieben werden soll, besteht die erste Schwierigkeit darin, die beiden Bereiche voneinander zu unterscheiden. Es zeichnet sich in der Literatur zum Public-Private-Mix in der Alterssicherung bei einigen Autoren gar eine *Tendenz ab, den Begriff des Wohlfahrtsmix implizit aufzugeben*. Die einfache Unterscheidung in „Säulen“ oder ähnliches der Alterssicherung reiche nicht aus, um die Komplexität des institutionellen Arrangements zu beschreiben und zu verstehen. Kangas/Palme (1991) haben dies in einer sehr differenzierten Untersuchung des Public-Private-Mix in Schweden, Norwegen, Finnland und Dänemark hervorgehoben: Zwischen voll verreachtlichten, rein steuerfinanzierten, universellen, einkommensunabhängigen Grundrenten auf der einen Seite und nicht speziell regulierten, individuell gestalteten Sparplänen eines Versicherungsunternehmens auf der anderen Seite gebe es ein *Kontinuum* staat-

lich – privat, auf dem sich verschiedene Institutionen der Alterssicherung höchstens grob einordnen lassen. Je nachdem, welche Merkmale einer solchen Institution betrachtet würden, erscheine sie mal mehr staatlich, mal mehr privat. Andere Autoren weisen darauf hin, dass die Abgrenzungsschwierigkeiten nicht nur zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen bestehen: Schmähl merkt an, dass *auch die Grenzen zwischen betrieblicher Alterssicherung und zusätzlicher privater Vorsorge zunehmend verschwimmen* (Schmähl 2000: 412, FN 18; vgl. auch Tiffe/Reifner 2002). Kohl (1988b) weist – wie auch Esping-Andersen (1990) – darauf hin, dass die Altersversorgung der Beamten als betriebliche Alterssicherung des Staates interpretiert werden kann.

Esping-Andersen (1990: 81) schlägt in diesem Zusammenhang eine weitgehende Definition von „public“ vor: „we must consider all pensions under the rubric of ‚public‘ a) if they are directly legislated and administered by the state, or b) if there exists a clear and explicit government mandate that the private sector provide a given type of pension“. Nach dieser Definition können etwa die obligatorischen Betriebsrentensysteme in Finnland, Australien, der Schweiz und den Niederlanden dem öffentlichen Sektor zugeordnet werden. Für die Zielebene formuliert Leisering (1992a: 177) eine blurring-These: Im entwickelten Sozialstaat, der eine umfassende Verantwortung für die Wohlfahrt seiner Bürger übernimmt, sei implizit jede „gesellschaftliche“ Einrichtung mandatorisch, so dass es zu einer Frage der politischen Definition durch die jeweilig dominanten Akteure werde, ob eine bestimmte Form der Wohlfahrtsproduktion „privat“ oder „öffentlich“ ist. Insoweit wird „Wohlfahrtsmix“ von einem objektiv feststellbaren Phänomen zu einer sozialen, genauer: politischen, Konstruktion.

Kohl (1988b) regt an, die Unterscheidung öffentlich/privat zu ersetzen oder zu ergänzen durch die Unterscheidung kollektiv/individuell. Sowohl staatliche als auch betriebliche Alterssicherung beruhen in der Regel auf kollektiven Vereinbarungen, wohingegen privat-individuelle Vorsorge eben von Individuen ausgehe. Wenn die politische Regulierung der betrieblichen Alterssicherung sehr weit getrieben werde, sei sogar ein Extremfall denkbar: „the arrangements of occupational schemes can eventually be approximated to the principles of social insurance“ (Kohl 1988b: 24; als eine neuere Arbeit zum Verhältnis von staatlicher und betrieblicher Altersvorsorge vgl. Rein/Wadensjö 1998).

3. Wohlfahrtsforschung: Konzepte der „Wohlfahrtsgesellschaft“

In einer funktional differenzierten Gesellschaft kann es nicht überraschen, dass differenzierungstheoretische, nicht etatistisch verengte Konzepte auch in die Wohlfahrts- und Sozialpolitikforschung Eingang finden. Schon die frühe, bis heute meistrezipierte Grundlegung einer Wohlfahrtsstaatstheorie durch T. H. Marshall (1964, zuerst 1950) verortete den Wohlfahrtsstaat als eine Komponente (neben Markt und Demokratie) in einer gemischten Gesellschaftsverfassung. In der britischen Literatur wurde früh von einer *mixed economy of welfare*, *welfare mix* oder einer *welfare society* (in Abgrenzung zu *welfare state*; Robson 1976, Bleses/Seeleib-Kaiser 2001) gesprochen und etwa *formal welfare* und *informal welfare* unterschieden (Pinker 1996). Pinker übte eine differenzierungstheoretische Kritik am etatistischen Selbstverständnis der britischen Sozialpolitiklehre (Pinker 1971) und entwickelte ein pluralistisches Wohlfahrtskonzept (Pinker 1979).

In Deutschland fand die Vorstellung, dass Wohlfahrt nicht allein staatlich generiert wird, sondern im Zusammenspiel von Leistungen unterschiedlichen Institutionen entsteht, in den 80er Jahren verstärkt in die Wohlfahrtsstaatsforschung Eingang. Flora (1979), Zapf (1984) und Kaufmann (1994b) behandelten das Thema modernisierungs- und wohlfahrtsstaatstheoretisch

(makrosoziologisch) als „gemischte Wohlfahrtsproduktion“ und als Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi. Andere behandelten das Thema stärker *policy*-bezogen, vor allem bezogen auf soziale Dienstleistungen, unter dem Stichwort „Wohlfahrtspluralismus“ (vgl. grundlegend Johnson 1987; Evers/Wintersberger 1988; Evers/Olk 1996a; als Überblick Shi 2000: 14ff.). *Die meisten Fallstudien unter dem Signum des „Wohlfahrtspluralismus“ beziehen sich auf soziale Dienstleistungen im Bereich Pflege, Gesundheit und soziale Unterstützung (etwa die Beiträge in Evers/Svetlik 1993; Hegner 1996), aber auch auf die Planung und Entwicklung von Infrastruktur (Selle 1996; Gerzer-Sass 1996). Auf den Bereich der monetären Transfers sind die Konzepte „Wohlfahrtsproduktion“ und „Wohlfahrtspluralismus“ dagegen bisher kaum angewendet worden.*

Bei allen Konzepten über Wohlfahrtsmix geht es um eine Differenzierung unterschiedlicher Sektoren, Sphären oder Komponenten – sei es in deskriptiv-institutioneller Absicht, in Bezug auf unterschiedliche Steuerungsformen (früh Dahl/Lindblom 1953) oder in Bezug auf unterschiedliche Wertordnungen, Normen und Legitimationen in den einzelnen Sektoren. *Gemeinsam ist den meisten Ansätzen die Intention, über die vereinfachende Dichotomisierung „Staat versus Markt“, die den öffentlichen politischen Diskurs dominiert, hinauszugehen. Sie unterscheiden sich jedoch erheblich hinsichtlich der Frage, wie der Staat in ein differenzierteres Konzept einzubringen sei.*

a) Sozialpolitische Konzepte des „Wohlfahrtspluralismus“: additiver Wohlfahrtsmix und Unterschätzung der rahmenden Rolle des Staates

Adalbert Evers und Thomas Olk, die beiden Hauptvertreter des sozialwissenschaftlichen Konzepts des Wohlfahrtspluralismus in Deutschland, verstehen darunter einen heuristischen Analyserahmen, mit dem das Zusammenwirken verschiedener gesellschaftlicher „Sektoren“ oder „Sphären“ der Wohlfahrtsproduktion erfasst werden kann. Sie benennen vier Sektoren der Wohlfahrtsproduktion: Markt, Staat, Dritter Sektor/intermediärer Bereich und informeller Sektor, die als funktional eigenständige Bereiche nebeneinander stehend gedacht sind (vgl. Evers/Olk 1996b: 17). Für jeden der genannten Sektoren postulieren sie eine spezifische Rationalität, charakteristische Zugangsvoraussetzungen, bestimmte Zentralinstanzen und typische Leistungsstärken und -schwächen. Sie legen das Augenmerk auf die einzelnen, unabhängig voneinander gedachten Sektoren, die – jeder für sich – analysiert werden können. Diese Auffassung stellt die Eigenständigkeit der einzelnen Sektoren und ihre additive Kombination zu einem Wohlfahrtsmix in den Mittelpunkt: Wohlfahrtsmix erscheint als die Summe der wohlfahrtsrelevanten Leistungen der einzelnen Sektoren – ein *additives Wohlfahrtsmixkonzept*. Dabei werden besonders die informellen Sektoren – Selbsthilfe, Netzwerke (Olk/Heinze 1989; Heinze/Hilbert 1988) und Familien (Kaufmann 1995; Dörr/Glatzer 1995) – sowie die Wohlfahrtsverbände und ihre jeweilige Stellung im Wohlfahrtsmix hervorgehoben.

Ein großer Teil der wohlfahrtspluralistischen Literatur ist dem Problem gewidmet, die einzelnen Wohlfahrtssektoren zu beschreiben und von den anderen Sektoren abzugrenzen. Hierbei werden die analytischen Grenzen dieses Ansatzes deutlich: „Staat“ und „Markt“ können scheinbar klar unterschieden werden, dagegen sind die Vorstellungen über die anderen Sektoren vielgestaltig und uneindeutig. Sie werden thematisiert als informeller Sektor oder Haushalt/Familie, als Dritter Sektor (Seibel 1990), assoziativer Bereich (Kaufmann 1998), Non-Profit-Sektor (Anheier/Priller/Seibel 1997), *voluntary sector* (Johnson 1987) oder intermediärer Bereich (Evers 1990, 1993; Backhaus-Maul/Olk 1992).

In der Dimension sozialen Wandels thematisiert diese Forschungstradition insbesondere eine Verschiebung innerhalb des Wohlfahrtsmix. *Das additive Wohlfahrtsmixkonzept führt hier zur Annahme eines Null-Summen-Spiels*: Das Gesamtniveau an Wohlfahrt bleibt gleich oder wird gesteigert, lediglich die Funktionen und Aufgaben werden zwischen den verschiedenen Quellen der Wohlfahrt neu verteilt. Der Staat, so die verbreitete Sicht, verliert an Gewicht, die anderen („gesellschaftlichen“) Wohlfahrtssektoren nehmen an Bedeutung zu (Mishra 1990).

Ein weiterführendes Konzept entwickelte Adalbert Evers (1990 und 1993). Mit seinem Konzept des „intermediären Bereichs“ identifiziert er vier quer zu Sektoren liegende Merkmalsdimensionen, anhand derer sich wohlfahrtsproduzierende Organisationen beschreiben lassen: Organisationsziele, Handlungsmotive der Organisationsmitglieder, Arbeitsformen und Finanzierungsformen. Je nachdem, wie bei einer Organisation diese einzelnen Dimensionen ausgeprägt sind, vereint sie in unterschiedlicher Gewichtung marktwirtschaftliche, staatliche und informelle Merkmale: „Some organizations are close to the official goals and routines of state institutions; others are strongly shaped by commercial values or operate at the edge of community and private realms. Hence, it is hard to draw clear-cut, tight and stable sectoral lines between the public and the private spheres, or the area of voluntary and similar associations on the one hand, and of state, market and informal areas on the other“ (Evers 1993: 16). Evers gibt also zu erkennen, dass die globale Dichotomie öffentlich – privat nur durch Unterscheidung von Ebenen bzw. (bei ihm: vier) Dimensionen analytisch und empirisch sinnvoll handhabbar ist. In diesem Rahmen identifiziert Evers Verflechtungen von Wohlfahrtssektoren.

Generell *unterschätzt das Konzept des Wohlfahrtspluralismus jedoch die besondere Rolle des Staates, insbesondere auch Regulierungsbedarfe* (vgl. Shi 2000: 18f.). Evers/Olk (1996b: 17f.) begreifen den Staat nicht in seiner politischen Funktion als Garant von sozialen Rechten, sondern primär als Anbieter von Geld und Dienstleistungen. Als solcher *ist der Staat für sie ein Anbieter neben anderen. Sie weisen ihm keine besondere, etwa regulierende, Rolle bei der gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion zu*. Verflechtungen und Koordinierung zwischen den „Sektoren“ werden zwar angesprochen (etwa bei Evers/Olk 1996b: 27), jedoch nicht steuerungstheoretisch problematisiert.

Evers (1993) nähert sich einer steuerungstheoretischen Betrachtungsweise jedoch an, indem er zwischen „Wohlfahrtsmix“ und „Wohlfahrtspluralismus“ unterscheidet. Bei Ersterem stehen weniger die einzelnen Sektoren als das möglichst synergetisch gestaltete Zusammenspiel dieser Sektoren im Mittelpunkt der Betrachtung. Dabei wird auch die Frage der Regulierung gesehen (Svetlik 1993). Svetlik macht deutlich, dass der Staat in einer gemischten Wohlfahrtsproduktion zwar Aufgaben der direkten Leistungserbringung an nicht-staatliche Akteure abgeben kann, dass er jedoch dafür andere Rollen und Aufgaben behalten und ausweiten muss. Svetlik exploriert auch die Möglichkeit, die Aufgabe der Koordinierung und Regulierung eines Wohlfahrtsmix vom Staat zu nicht-staatlichen Akteuren zu verschieben.

b) Modernisierungstheoretische Konzepte „gemischter Wohlfahrtsproduktion“: integriertes Wohlfahrtsmixkonzept und Regulierungsbedarfe

Das Konzept der „Wohlfahrtsproduktion“ geht von der Feststellung aus, dass sich Wohlfahrt nur als individuelle Wohlfahrt manifestiert, und fragt dann differenzierend nach ihrem Zustandekommen. Wohlfahrt wird als Resultante des Zusammenspiels von vier institutionellen Bereichen – Markt, Staat, Assoziationen, Haushalte – gesehen, von denen keiner für sich allein Wohlfahrt hervorbringen kann (Zapf 1984). Dieser Ansatz steht im Kontext einer wohlfahrtsbezogenen Modernisierungstheorie, der zufolge Konkurrenzdemokratie, Marktwirt-

schaft, Wohlfahrtsstaat und Massenkonsum die Kerninstitutionen der Moderne sind (Zapf 1994). Flora und Mitarbeiter (Flora/Alber/Kohl 1977) haben mit Hilfe eines frühen Sektorenmodells die Zusammenhänge zwischen Modernisierung und Wohlfahrtsstaatlichkeit herausgearbeitet. Sie unterscheiden drei Sektoren: Märkte, Assoziationen und staatliche Bürokratien. Diese Sektoren bilden diejenigen organisatorischen Strukturen, durch die in funktional differenzierten Gesellschaften die bürgerlichen, politischen und sozialen Teilhaberechte gewährleistet werden.

Der Ansatz ist also auch ‚wohlfahrtspluralistisch‘, insoweit er Differenzierungstheoretisch argumentiert; er unterscheidet sich jedoch von den oben beschriebenen Ansätzen des ‚Wohlfahrtspluralismus‘ durch Betonung der Verflechtung der Bereiche und der Auflösung der Grenzen zwischen ihnen: „Many recent trends can be interpreted as efforts to permeate the established boundaries between public and private organizations on the one hand, collective and individual achievements on the other hand“ (Zapf 1984: 269). Die Grenzziehung zwischen staatlicher Sozialpolitik und gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion („Markt“, „Dritter Sektor“ und „Familie“) wird infrage gestellt. Die ‚Wohlfahrtsproduktion‘-Autoren kritisieren explizit die ‚Wohlfahrtspluralismus‘-Ansätze.

Im Anschluss an Zapf hat Kaufmann (1994b) das Konzept der gemischten Wohlfahrtsproduktion weiterentwickelt zu einem Baustein für eine Theorie des Wohlfahrtsstaates. Kaufmann zufolge beinhaltet Sozialstaatlichkeit zwei Komponenten: ein (relativ konstantes und allgemeines) *Staatsziel* – soziologisch: die Ermöglichung sozialer Teilhabe von Individuen in Form sozialer Rechte; juristisch für Deutschland: das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes – und einen je konkreten, historisch variablen *„Sozialsektor“*. Das duale Konzept von Kaufmann impliziert, dass sozialpolitische Maßnahmen nicht unmittelbar vom Staat ausgeführt werden müssen: „Die Einrichtungen der sozialen Sicherung und die sozialen Dienste sind nicht notwendigerweise staatlicher Art“ (Kaufmann 2000: 178). In der Regel schafft der Staat öffentlich-rechtliche Einrichtungen oder betraut privat-rechtliche Einrichtungen mit öffentlichen Aufgaben. Solche staatlichen, parastaatlichen oder staatlich regulierten Einrichtungen, die verschiedene Rechtsformen haben können, bilden den Wohlfahrts- oder Sozialsektor, dessen Steuerungsmodi typischerweise zwischen bzw. jenseits von Staat (i.e.S.) und Markt liegen (vgl. Kaufmann 1997; Kaufmann 2000). Sozialpolitik schließt also neben dem Staat eine Vielzahl anderer Akteure und Steuerungsformen ein: „Wohlfahrtsproduktion ist somit ein gleichzeitig auf mehreren Ebenen soziologisch rekonstruierbarer Prozess, der gleichzeitig den Staat, die Erwerbswirtschaft, den Wohlfahrtssektor und die Privathaushalte involviert“ (Kaufmann 1994b: 368). *Der Staat ist hierbei nicht primär als „direkter Produzent“ von Wohlfahrt gedacht, sondern als das zentrale politische Organ eines Gemeinwesens, das den überwiegend intermediären „Sozialsektor“, die gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion, konstituiert, koordiniert und reguliert. Der Wohlfahrtsstaat ist nur in diesem eingeschränkten Sinne Wohlfahrts-„Staat“.*

Für die soziologische Analyse ist es also wenig fruchtbar, in einem wohlfahrtsstaatlichen institutionellen Gefüge grundsätzlich „Staat“ und „Markt“ zu unterscheiden und als Bereiche zu behandeln, die unabhängig voneinander Wohlfahrt produzieren (zu dieser Kritik an wohlfahrtspluralistischen Ansätzen vgl. Kaufmann 1998). Das Konzept der gemischten Wohlfahrtsproduktion von Flora, Zapf und Kaufmann legt dagegen den Schwerpunkt auf das Zusammenspiel und die Komplementarität der von den verschiedenen Akteuren und Systemen erbrachten Aufgaben.

Der Wohlfahrtsproduktionsansatz unterscheidet sich von dem Wohlfahrtspluralismusansatz auch durch Betonung der Eigenarten jeder Komponente des Wohlfahrtsmix, besonders des

Staates: die Komponenten sind nicht beliebig austauschbar, ihre Relation *kein Null-Summen-Spiel* (Heterogenitätsannahme, Nicht-Äquivalenzannahme, Nicht-Substituierbarkeitsannahme. „Welfare provision is not a zero-sum game between providers“ (Kuhnle/Alestalo 2000: 10). Alber (2001: 32f.) schlägt vor, zur Analyse des Prozesses der Wohlfahrtsproduktion zwischen verschiedenen Funktionen zu unterscheiden, die von verschiedenen Akteuren übernommen werden können. Neben der Finanzierung und der Bereitstellung von Transfer- und Dienstleistungen nennt er Regulierung als eine dieser Aufgaben. Ähnlich argumentiert Mishra (1990), demzufolge die verschiedenen Wohlfahrtssektoren nicht einfach als funktionale Äquivalente betrachtet werden können. Man müsse zwischen Zielen und Mitteln von Wohlfahrt unterscheiden und berücksichtigen, dass *nur der Staat soziale Rechte einräumen und eine Garantie auf die Einlösung von Ansprüchen geben könne*, wohingegen die Dienste zur Erfüllung dieser Ansprüche sehr wohl von nicht-staatlichen Akteuren bereitgestellt werden könnten. Diese Unterscheidung werde von wohlfahrtspluralistischen Ansätzen jedoch nicht gemacht: „Unfortunately, pluralist literature tends to conflate the state’s role as a regulator and as supplier so that disentanglement cannot be distinguished from the privatization of supply“ (Mishra 1990: 112).

c) Die normative Dimension: Die *moral economy* der *mixed economy of welfare*

Der wohlfahrtspluralistische Ansatz beinhaltet bei vielen Autoren neben der analytischen Intention auch normative Komponenten und ist – auf Kosten der analytischen Präzision – häufig auch ein politisches Konzept (Evers 1993: 9; zur politischen Einbindung der Debatte vgl. Johnson 1987: 55ff.; Evers/Olk benennen explizit beide Seiten des Ansatzes 1996b: 11f.). Für Kuhnle/Alestalo (2000) ist die Debatte um Wohlfahrtspluralismus und Wohlfahrtsgesellschaft zum großen Teil eine ideologische Debatte um die Rolle des Staates und das Verhältnis zwischen Staat und „Gesellschaft“.

Zu dieser Debatte gehören politiknahe, philosophische und sozialwissenschaftliche, oft affirmative Beschreibungen einer Entwicklung zur „Bürgergesellschaft“ (etwa Barber 1994), aber auch Beiträge von politischen Akteuren selbst. Dabei sind die Motive unterschiedlich: Gemeinsinn und Bürgerengagement werden sowohl von Akteuren eingefordert, die mit neoliberalen Anklängen den Staat von Verantwortung und Ausgaben entlastet sehen wollen, als auch von Akteuren, die in einer starken Zivil- oder Bürgergesellschaft die Voraussetzung für eine starke Demokratie und eine gute Gesellschaft sehen (etwa Heinrich-Böll-Stiftung 2001). Die zuletzt genannten Positionen haben eine Affinität zu kommunitaristischen Diskursen (Roth 1995).

In den zivilgesellschaftlichen Sichtweisen ebenso wie in den konventionell etatistisch-wohlfahrtsorientierten Auffassungen werden die normativen Spannungen zwischen den unterschiedlichen Wohlfahrtssphären tendenziell unter- und zugleich überschätzt. Demgegenüber haben vor allem T. H. Marshall und R. Pinker versucht, die normativ-moralische Logik gemischter Wohlfahrtsproduktion komplex zu modellieren. T. H. Marshall (1964, zuerst 1950; 1972) verweist auf die normativen Spannungen zwischen den drei Komponenten Demokratie, Wohlfahrtsstaat und Markt, die dennoch im modernen hybriden Gesellschaftstyp *„democratic welfare capitalism“* eine (anfällige) Verbindung eingegangen sind. Keine Komponente kann Strukturdominanz beanspruchen. Zugleich, so der Marshall-Schüler Pinker (1979), können die einzelnen Komponenten nicht eindeutig bestimmten Werten zugeordnet werden, etwa Wohlfahrtsstaat gleich Altruismus und Markt gleich Egoismus oder umgekehrt Markt gleich Freiheit und Wohlfahrtsstaat gleich Abhängigkeit. Die empirische Sozialmoral der Menschen in Bezug auf Rechte und Pflichten sei vielmehr durch ein *„subtle interplay of loyalties“*

(1979: 10) gekennzeichnet. Familie, soziale Nahbeziehungen (*communities*), Markt (als Erwerbschance für den „Ernährer“ der Familie), Nationalstaat (als Ort des Wohlfahrtsstaats) und Weltgesellschaft – auf allen Ebenen kann das moralische Bemühen der Menschen, können Altruismus und Egoismus ein Operationsfeld finden. Auch die „moralische Ökonomie“ pluralistischer Wohlfahrtsproduktion ist also pluralistisch und zugleich verflochten.

Für die Fragestellung des Projektes ist zu folgern: Neurelationierungen von Staat und Gesellschaft (wie staatliche Regulierung privater Altersvorsorge) werfen neue Fragen der Normbildung und –abstimmung auf, die anhand überkommener Dichotomien wie ‚mehr Staat/weniger Staat‘, ‚mehr soziale Gerechtigkeit/weniger soziale Gerechtigkeit‘ oder ‚mehr Selbstbestimmung/weniger Selbstbestimmung‘ nicht rekonstruierbar sind.

4. Regulierungsforschung in den Sozialwissenschaften

Der Begriff Regulierung wird von unterschiedlichen Disziplinen – Soziologie, Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Rechtssoziologie und Wirtschaftswissenschaft – und in sehr unterschiedlichen Forschungszusammenhängen verwendet. Der Befund des folgenden Überblicks ist eine erhebliche *Vielfalt und Unsicherheit in der sozialwissenschaftlichen Begriffsbildung und die Abwesenheit eines Regulierungsbegriffs für den Bereich Sozialpolitik. Zugleich gibt es aber auch eine Vielzahl von Anregungen für die begriffliche Ausarbeitung eines tragfähigen sozialpolitischen Regulierungskonzepts*. Ein solches Konzept und seine Relationierung zu außersozialpolitischen Regulierungsbegriffen stellt daher ein eigenes Arbeitsziel des Projekts dar.

a) Regulierungsforschung in der Sozialpolitik

In jüngster Zeit entdeckt die Sozialpolitik- und Wohlfahrtsstaatsforschung, dass die Regulierung der nicht-staatlichen Wohlfahrtsproduktion eine für die Lebenslagen von Menschen relevante Aufgabe und Tätigkeit von Wohlfahrtsstaaten darstellt. So unterscheidet Alber (2001) drei Aufgaben des Staates im Prozess der gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion, wodurch außer der Anbieterrolle auch andere Rollen des Staates in den Blick rücken:

- Bereitstellung von Geld- und Dienstleistungen,
- Regulierung und
- Finanzierung.

Stärker theoretisierend hat sich vor allem Kaufmann (1994a) mit grundlegenden Fragen der Regulierung beschäftigt, ohne den Terminus Regulierung zu gebrauchen: Er entwickelte die Idee eines Wandels (des Staatsdiskurses) vom Sozialstaat zum „Steuerungsstaat“. Hierbei führt Kaufmann die *soziologisch-sozialpolitische Steuerungsdebatte* mit der allgemein- und rechtssoziologischen Steuerungsdebatte (s.u., Teil d) zusammen (zu Kaufmanns Begriff des „Steuerungsstaats“ s.u. Abschnitt 8).

In einer früheren Arbeit unterscheidet Kaufmann (1982) vier Sozialpolitikbegriffe: einen institutionell-deskriptiven, einen normativen, einen funktionalistisch-gesellschaftstheoretischen und den von ihm ausgearbeiteten „wirkungsanalytischen“. Wirkungsanalytisch definiert Kaufmann Sozialpolitik als deklarierte politische Beeinflussung individueller Lebenslagen unter dem Gesichtspunkt als defizitär definierter Teilhabe. Hieran können normative und gesellschaftstheoretische Fragestellungen angeschlossen werden, aber der analytische Kern der Sozialpolitikforschung ist die Wirksamkeit sozialpolitischer

Sozialpolitikforschung ist die Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen. Für regulierende Politik stellt sich die Wirksamkeitsproblematik verstärkt: Inwieweit können staatliche Instanzen nicht-staatliche Systeme unter Wohlfahrts Gesichtspunkten überhaupt steuern, inwieweit kann regulierende Politik überhaupt in diesem Sinne Sozialpolitik sein? Diese Frage wird durch Kaufmanns wirkungsanalytische Perspektive angeregt, von ihm selbst jedoch nicht behandelt.

Empirisch sind Regulierungsfragen in der Sozialpolitik vor allem im Bereich sozialer Dienstleistungen untersucht worden, denn hier spielen im Implementationsprozess nicht-staatliche Anbieter, vor allem kommerzielle Dienstleister und Wohlfahrtsverbände, eine besondere Rolle. Schwerpunkt der Forschung ist die 1994 geschaffene soziale Pflegeversicherung. In praxisbezogenen Arbeiten wird z.B. der Frage der Qualitätskontrolle bei kommerziellen (und intermediären) Pflegeanbietern nachgegangen. Dies kommt nicht von ungefähr. In der Tat sind gerade die sozialen Dienstleistungen – insbesondere im Bereich der sozialen Pflegeversicherung, der privaten Pflegeversicherung und der privaten Krankenversicherung – von einer regulierenden Gesetzgebung betroffen.

So stellt etwa § 8 SGB XI³ ausdrücklich klar, dass die pflegerische Versorgung der Bevölkerung eine gesamtgesellschaftliche (und damit keine rein staatliche) Aufgabe ist. Länder, Kommunen, Pflegekassen und Pflegeeinrichtungen sind bei der Erfüllung dieser Aufgabe zu einem umfassenden Zusammenwirken verpflichtet. Der dabei bestehende Sicherstellungs- und Koordinierungsauftrag der Pflegekassen (§§ 12, 69 SGB XI) ist primär im Wege der Kooperation zu erfüllen: In Fragen der Leistungsgestaltung (§§ 71 ff. SGB XI), der Vergütung (§§ 89 ff. SGB XI) sowie der Qualitätssicherung (§§ 80 f.; 112 ff. SGB XI) haben die Pflegekassen mit den Pflegeeinrichtungen sowie teilweise mit den Sozialhilfeträgern umfangreiche Vereinbarungen zu treffen. Die Vereinbarungen sind aber inhaltlich vom SGB XI vordeterminiert⁴. Die Qualitätssicherung wird hoheitlich überwacht (§ 112 III SGB XI). Wenn die Pflegeeinrichtungen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, haben sie einen Anspruch auf Abschluss eines Versorgungsvertrags (§ 72 III SGB XI), durch den sie zur Erbringung von Versicherungsleistungen zugelassen werden. Damit soll „ein geschlossener Markt der zugelassenen Pflegeeinrichtungen verhindert . . . und so der Wettbewerb unter den Pflegeeinrichtungen gefördert werden“ (BT-Drs. 12/5262, S. 136). Marktbeeinflussung erfolgt zudem durch die Investitionsförderung nach den Pflegegesetzen der Länder⁵ im Rahmen ihrer Infrastrukturverantwortung (§ 9 SGB XI).

Das SGB XI begnügt sich zur Abdeckung des Pflegerisikos nicht mit der Einrichtung einer neuen Sozialversicherung. Personen, die von der Versicherungspflicht in der sozialen Pflegeversicherung nicht erfasst werden oder von ihr befreit sind, bleibt es nicht selbst überlassen, ob sie anderweitig versorgen. Sind sie privat krankenversichert, so haben sie auch einen privaten Pflegeversicherungsvertrag abzuschließen (§ 23 SGB XI). Zudem ist die Befreiung freiwilliger Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung von ihrer Versicherungspflicht in der sozialen Pflegeversicherung (§ 20 III SGB XI) an den Nachweis einer entsprechenden privaten Pflegeversicherung geknüpft (§ 22 SGB XI). Zur praktischen Umsetzung dieser Regelungen verpflichtet der Gesetzgeber die privaten Krankenversicherungsunternehmen nicht

³ Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch (XI) – Soziale Pflegeversicherung (Art. 1 des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit [Pflege-Versicherungsgesetz – PflegeVG] v. 25. 5. 1994, BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch G. v. 14. 12. 2001, BGBl. I S. 3728. Das Gesetz trat, beginnend mit dem 1. 1. 1995, stufenweise in Kraft (Art. 68 f. PflegeVG).

⁴ Die Vereinbarungen können zudem im Fall der Nichteinigung zum Teil durch Rechtsverordnungen ersetzt werden, vgl. § 80 III SGB XI (Qualitätssicherung) und § 83 SGB XI (Vergütung).

⁵ S. z.B. für NRW das Gesetz zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen – PFG NW) v. 19. 3. 1996, GV. NW. S. 137.

nur zum Abschluss entsprechender Pflegeversicherungsverträge mit den Betroffenen (§ 110 I Nr. 1 SGB XI). Er zwingt sie darüber hinaus auch zu erheblichen Abweichungen vom herkömmlichen Äquivalenzprinzip, etwa durch Unisex-Tarife, die Begrenzung der Prämienhöhe oder die kostenlose Mitversicherung von Kindern (§ 110 SGB XI).

Auch die private Krankenversicherung ist z.T. detaillierten Vorgaben des Versicherungsaufsichts- und des Versicherungsvertragsrechts unterworfen. So definiert der Gesetzgeber das zu versichernde Risiko (§ 178b VVG⁶), begrenzt Wartezeiten (§ 178c VVG), verpflichtet die Unternehmen zur Versicherung von Kindern des Versicherten ohne Wartezeiten oder Risikozuschläge (§ 178d VVG) und von bisher nur mitversicherten Hinterbliebenen (§ 178n VVG), gibt dem Versicherten ein Recht auf Wechsel in neue, günstigere Tarife des Unternehmens und schließt die ordentliche Kündigung durch den Versicherer bei Vollkrankenversicherungsverträgen aus (§ 178i VVG). Auch die Berechnung der Prämien hat nach gesetzlich definierten Grundlagen zu erfolgen (§ 178g VVG i.V.m. §§ 12, 12a u. c VAG⁷). Herausragend ist auch der in § 257 IIa Nr. 2 SGB V⁸ verankerte Standardtarif für ältere Versicherte⁹. Er enthält einen obligatorischen Leistungskatalog, der an demjenigen der gesetzlichen Krankenversicherung orientiert ist. Dabei ist die zulässige Prämie auf den Höchstbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung begrenzt.

Rechtswissenschaftliche Arbeiten beschränken sich bezüglich der rechtlichen Vorgaben für private Wohlfahrtsproduktion in der Regel auf die Beschreibung der einschlägigen Rechtsnormen (für die Pflegeversicherung z.B. Neumann 1997 und Hübner 1997; für die private Krankenversicherung z.B. Renger 1995 oder Schirmer 1994). Zwar werden die Begriffe „Regulierung“ oder auch „Rechtsrahmen“ von rechtswissenschaftliche Autoren vereinzelt verwendet. Beispiele dafür sind etwa im Bereich der privaten Krankenversicherung Sahmer (1996: 483, 526: „Rechtsrahmen für die substitutive Krankenversicherung“), Surminski (1998: Klage über eine „bürokratische Überregulierung“) oder Präve (1998). Im Bereich der Pflegeversicherung fällt hier und da auch der Begriff der „Steuerung“, etwa bei Neumann (1994) oder Bieback (1999). Allerdings erfolgt keine inhaltliche Auseinandersetzung mit diesen Begriffen oder gar den dahinter stehenden Konzepten; ihr Inhalt wird offenbar als bekannt vorausgesetzt¹⁰. Nennenswerte Beiträge zur Regulierungsforschung auf dem Gebiet der privaten Wohlfahrtsproduktion gibt es somit seitens der Rechtswissenschaft bisher nicht.

Im Gegensatz dazu wird in der Soziologie die Bedeutung des Regulierungsaspekts in der Sozialpolitik angesprochen. Seit in den dienstleistungsorientierten Sicherungsbereichen wie Pflegeversicherung und Krankenversicherung der marktwirtschaftliche Wettbewerb zu einem

⁶ Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) v. 30. 5. 1908, RGBL. S. 263, zuletzt geändert durch G. v. 13. 7. 2001, BGBl. I S. 1524.

⁷ Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz – VAG) v. 12. 5. 1901, i.d.F. der Bekanntmachung v. 17. 12. 1992, BGBl. I S. 1993, zuletzt geändert durch G. v. 22. 4. 2002, BGBl. I S. 1310. Bis zum Dritten Gesetz zur Durchführung versicherungsrechtlicher Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaft (3. Durchführungsgesetz/EWG zum VAG) v. 21. 7. 1994, BGBl. I S. 1630, das die Dritte Richtlinie 92/96/EWG zur Koordinierung der Rechts und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG v. 10. 11. 1990, ABIEG 1990 L 360/1, in deutsches Recht umsetzte, unterlagen die Allgemeinen Versicherungsbedingungen sowie die Tarife der Krankenversicherer sogar der aufsichtsbehördlichen Genehmigung (§ 5 VAG a.F.).

⁸ Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung (Art. 1 des Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen [Gesundheits-Reformgesetz – GRG] v. 20. 12. 1988, BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch G. v. 15. 2. 2002, BGBl. I S. 684.

⁹ Der Tarif ist für Krankenversicherungsverträge, für die der Versicherte seinen Anspruch auf Beitragszuschüsse seines Arbeitgebers (§ 257 I SGB V) gelten machen will, vorgeschrieben.

¹⁰ Igl (1998) dehnt den Regulierungsbegriff sogar auf jede Art staatlicher Normsetzung aus; für ihn ist demnach etwa auch das Organisationsrecht der gesetzlichen Pflegeversicherung „Regulierung“.

wichtigen Koordinierungsmechanismus geworden ist (Rothgang 2000a), wird die Notwendigkeit der Regulierung der privatwirtschaftlichen Anbieter anerkannt, um ein angemessenes Angebot und höchstmögliche Qualität sicherzustellen (vgl. für die Pflegeversicherung Rothgang 2000b; Giese/Wiegel 2000, das gleiche gilt im Gesundheitswesen). Im „Halleschen Memorandum“ zur Reform der Pflegeversicherung bringen Behrens/Rothgang die Vorreiter-schaft der Pflegeversicherung für die Integration privatwirtschaftlicher Akteure in sozialstaatliche Sicherungssysteme auf den Punkt: „In der privaten Pflege-Pflichtversicherung (PPV) ist die Instrumentalisierung der privaten Versicherungswirtschaft für öffentliche Zwecke in zuvor unvorstellbarem Maße gelungen. Die dennoch auch von der Versicherungswirtschaft als positiv angesehene Bilanz der PPV kann als Ermutigung angesehen werden, derartige sozialstaatliche Regulierungen auch für andere Bereiche der Privatversicherung zu erwägen“ (Behrens/Rothgang 2000: 1097).

Eine ähnliche Instrumentalisierung der privaten Versicherungswirtschaft wie in der privaten Pflicht-Pflegeversicherung ist derzeit in der Alterssicherung zu beobachten. Die mit der Rentenreform 2001 einsetzende Regulierung unterscheidet sich von der Regulierung im Bereich der sozialen Dienste freilich in einem wichtigen Punkt: Sie bezieht sich nicht auf Sach- und Dienstleistungen, sondern auf Geldleistungen. *Erst durch die Rentenreform 2001 werden in Deutschland monetäre Transfers durch die Einbindung von Elementen privater Vorsorge zu einem potentiellen Thema sozialpolitischer Regulierungsforschung.* Diesen neuen Forschungszweig will das Projekt anschieben.

b) Themen und Fragestellungen der Regulierungsforschung (in Policy-Forschung, Verwaltungswissenschaft und Risikosoziologie)

In anderen, nicht sozialpolitischen Forschungskontexten ist Regulierung schon lange und regelmäßig Gegenstand theoretischer und empirischer Analysen. Für die US-amerikanische „Public Policy and Administration“-Forschung ist Regulierung ein zentraler und deutlich umrissener Untersuchungsgegenstand (vgl. Noll 1985). In Europa dagegen wird der Begriff erst seit den 80er Jahren wissenschaftlich rezipiert. Wie Majone (1994) zeigt, liegt dies an einem *in Europa lange dominierenden „Leistungsstaat“*, in dem die Produktion öffentlicher Güter in hohem Maße verstaatlicht war. Die Einrichtung von Staatsmonopolen in Bereichen wie Eisenbahn, Telekommunikation, Post, Elektrizität und Wasserversorgung habe die Bürger vor monopolistischen privaten Interessen geschützt. In den USA, wo traditionell das Vertrauen in marktwirtschaftliche Mechanismen höher ist, sei der Schutz des öffentlichen Interesses durch *Regulierung als funktionales Äquivalent zur Verstaatlichung* sichergestellt worden. *In Europa sei also mehr verstaatlicht und weniger reguliert worden, aus diesem Grunde habe es lange auch keine nennenswerte Forschung über Regulierung gegeben. Inzwischen habe sich dies geändert.* „The growth of administrative regulation in Europe has greatly accelerated during the last two decades“ (Majone 1994: 83).

Diese Entwicklung sei zum einen in den Nationalstaaten zu beobachten. Zum anderen zeigt Majone, dass sich auch der politische Einfluss der Europäischen Union zunehmend auf ihre regulative Kompetenz stützt. In den Bereichen Umweltschutz, Verbraucherschutz, Arzneimitteltests und Finanzdienstleistungen habe die regulative Aktivität der EU seit den 70er Jahren stark zugenommen. Majone erklärt dies mit dem entscheidenden strukturellen Unterschied zwischen distributiven oder redistributiven Maßnahmen einerseits und regulativen Maßnahmen andererseits: Letztere verursachen der EU als regulierende Instanz kaum nennenswerte Kosten, die Kosten fallen bei den Unternehmen und Individuen an, die von den Regulierungsmaßnahmen betroffen sind. Angesichts geringer Spielräume im Budget sei deshalb Re-

gulierung eine Möglichkeit für die EU, ihren Einfluss auszuweiten. Allerdings hat „Regulierung“ hier eine andere Bedeutung: nicht Rahmensteuerung nicht-staatlicher Akteure durch den Staat, sondern Rahmensteuerung der Nationalstaaten durch die EU.

Auch die Wirtschaftswissenschaften haben sich mit den Zielen, den Instrumenten und den Folgen der Regulierung marktwirtschaftlicher Prozesse befasst und damit ältere Fragestellungen zur Ordnung der Wirtschaft (s.u.) in neuem Kontext wiederaufgenommen (grundlegende Werke sind etwa Kahn 1970 und Kaufer 1981). Dabei geht es vorrangig um Themen wie die Regulierung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs (vgl. Majone 1984), von Unternehmensverflechtungen und von industriellen Beziehungen (im internationalen Vergleich etwa Vogel 1996).

Politik- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge befassen sich mit der staatlichen Regulierung von privatwirtschaftlich bereitgestellten *infrastrukturellen Gütern und Dienstleistungen* (Grande/Eberlein 2000; König/Benz 1997a). Für die Regulierung privatisierter Infrastruktursektoren gebe es zwei Gründe: Zum einen müssten die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb geschaffen werden, und zum zweiten sollten auch nach der Privatisierung solcher Sektoren sozialpolitische Ziele erreicht werden (Grande 1998). Beide Aspekte sind als „ökonomische“ und „sozialpolitische Regulierung“ auch für die Alterssicherung von Bedeutung. Zu den beforschten Regulierungssektoren gehört die Telekommunikation (vgl. die Beiträge in Majone 1990), das Postwesen, Stromversorgung, Eisenbahn und Rundfunk (Grande 1997).

Die Risikosoziologie setzt sich mit der sozialen Konstruktion von *technisch-ökologischen Risiken* und dem gesellschaftlichen Umgang damit auseinander. Die Beiträge in Hiller/Krücken 1997 beleuchten regulative Aspekte der Umwelt- und der Technologiepolitik. Staatliche Regulierungsmaßnahmen sind ein zentrales Thema in Forschungsfeldern wie Kernenergie, Umweltschutz (Voigt 1991; Héritier 1997), Klima (Engels/Weingart 1997), Sondermüll, Gentechnik und Biotechnologie (Jasanoff 1995) und Arzneimittel (Kaufer 1990, Krücken 1997a und 1997b).

In jüngster Zeit sind vermehrt *Finanzmärkte* in den Blick der Regulierungsforschung gerückt, allerdings *unter ökonomischen, nicht sozialpolitischen Gesichtspunkten* (Lütz 2000). *Private Altersvorsorge an Finanz- und Anlagemärkten wird noch nicht behandelt*. Strulik (2000) zeigt, dass die öffentlich-rechtliche Regulierung von Finanzmärkten aufgrund der Dynamik und der Unübersichtlichkeit des Regulierungsfeldes offensichtlich an ihre Grenzen stößt. Deshalb werden private Rating-Agenturen von öffentlich-rechtlichen Institutionen der Bankenaufsicht in die Regulierung miteinbezogen. Dabei werden Rating-Agenturen zu „*privaten Regulierungsinstrumenten*“ in einem „gemischt öffentlich-privaten Steuerungsregime“ (Strulik 2000: 452f.). Von der Einbeziehung der Rating-Agenturen erhoffe man sich eine weiter gespannte und dynamischere Anpassung der Risikoeinschätzungen an Entwicklungen im Regulierungsfeld. Von diesem Forschungsgebiet können Anregungen für die Analyse der Regulierung von Finanzmärkten unter Aspekten der Altersvorsorge gewonnen werden.

Im *staatsrechtlichen Diskurs* wurde der Begriff der „Regulierung“ lange Zeit nicht verwendet. Soweit die Staatsrechtslehre staatliche Sozialgestaltung in den Blick nimmt, interessiert primär der Umfang der Staatsaufgaben. Dass der Staat seine Aufgaben vor allem rechtsetzend erfüllt, ist eine Selbstverständlichkeit. So wird allgemein angenommen, dass es an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert zu einem beträchtlichen Zuwachs der Staatsaufgaben gekommen sei (Jellinek 1914: 258; Krüger 1966: 796; Forsthoff 1973: 36, 59 ff; Becker 1996: 41). Mit dem Wechsel zur Moderne seien die Menschen „anfälliger“ gegenüber Risiken geworden

(Arbeitslosigkeit, Krankheit, Obdachlosigkeit), und der Staat habe zentral auch die Aufgabe übernommen, für materielle Sicherheit zu sorgen (Forsthoff 1954: 6; Krüger 1966: 799). Dies habe nicht nur zu einer Steigerung der Gesetzgebung auf neuen Rechtsgebieten geführt („leistende Verwaltung“: Daseinsvorsorge, Sozialversicherung, Fürsorge, Kriegsfolgenbeseitigung), sondern auch zu einer staatlichen Einflussnahme auf vormals autonome private Rechtsgestaltung (Arbeitsrecht, Arbeitsschutz, Mietrecht, Versicherungsaufsicht, Wirtschaftslenkung).

Auch wenn der Wandel zum Wohlfahrtsstaat in der Rechtswissenschaft nicht nur kritiklos zur Kenntnis genommen wurde – Forsthoff etwa sah darin eine Gefährdung der persönlichen Autonomie und ein Spannungsverhältnis zum Rechtsstaat (Forsthoff 1968) –, stand die staatliche Beteiligung an der Herstellung von Wohlfahrt grundsätzlich außer Streit. Erst im Laufe der Privatisierungsdebatte wurde in den späten 90er Jahren unterstrichen, dass Gemeinwohlziele nicht notwendigerweise vom Staat selbst hergestellt werden müssten, sondern auch über die Steuerung des Verhaltens Privater verfolgt werden könnten. Der Gesetzgeber könne eben unterschiedliche „Regelungsstrategien“ einsetzen, und insofern zeichne sich in der jüngeren Vergangenheit ein neuerlicher Wandel ab, nämlich ein Wandel vom „Leistungsstaat“ zum „Regulierungsstaat“ (Voßkuhle 1999; Kämmerer 2001). Der neue Regulierungsbegriff und das Verhältnis zur traditionellen Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht bleiben allerdings zumeist unscharf. Aus verfassungsrechtlicher und staatstheoretischer Sicht hat sich u.W. nur Kämmerer (2001) intensiv mit Privatisierung und staatlicher Regulierung (genauer: der steuernden Einflussnahme auf das Verhalten von Privaten) befasst (s. ausführlich unter Abschnitt 1.1.8).

c) Regulierungsbegriffe: Vielfalt in unterschiedlichen Disziplinen und Forschungskontexten

Für einen systematischen Überblick über die verschiedenen Bedeutungen und Verwendungen des Begriffes „Regulierung“ ist es hilfreich, die jeweiligen Kontextbegriffe zu suchen und das Verhältnis zwischen den Begriffen herauszuarbeiten.

Deregulierung

Wenn in politischen Kontexten „Regulierung“ im Zusammenhang mit „Deregulierung“ verwendet wird, dann meistens verbunden mit einer Wertung: Es gebe zuviel staatliche Regulierung, und das sei schlecht. Deshalb müsse dereguliert, d.h. Regulierung abgebaut werden. Eine typische Aussage in diesem Sinne ist: „Das Gesundheitswesen krankt an zuviel Regulierung“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, zitiert bei Neubauer 1988: 9). Die Forderung nach Deregulierung geht von der Annahme eines „Staatsversagens“ aus, wonach staatliche Eingriffe in Marktprozesse dysfunktional sind. Sanmann (1988) weist darauf hin, dass „Deregulierung“ als politischer Begriff verstanden werden muss, der inhaltlich nicht präzise genug ist, um zur wissenschaftlichen Analyse zu taugen. Insofern kann der Regulierungsbegriff über die Abgrenzung zum Begriff der Deregulierung kaum bestimmt werden (zum Begriff der Deregulierung und den damit verbundenen inhaltlichen Schwierigkeiten vgl. die Beiträge in Thiemeyer 1988). Im Deregulierungsdiskurs scheint „Regulierung“ *jedweden staatlichen Eingriff zu meinen, insbesondere rechtlicher Art*. Für spezifizierte Kontexte – etwa „Überregulierung des deutschen Arbeitsmarkts“ – kann ein solch einfacher Begriff politisch nützlich, Aufmerksamkeit fokussierend sein.

Nach Vogel (1996) verschleiert der Begriff „Deregulierung“, dass bei entsprechenden Reformprozessen zwar möglicherweise mehr Wettbewerb in einem Sektor zugelassen wird, dass jedoch dazu Regulierungsmaßnahmen häufig nicht einfach abgebaut, sondern umgestellt werden. *„Deregulierung“ erweise sich bei genauerem Hinsehen häufig als „Reregulierung“.* Wenn „Deregulierung“ staatskritisch als einseitige Entstaatlichung verstanden wird (ähnlich wie „Privatisierung“, s.u.), so ist der Begriff *nicht geeignet, typische Prozesse gleichzeitiger Steigerung von Deregulierung (etwa der staatlichen Alterssicherung) und Regulierung (privater Vorsorgemärkte) zu erfassen.*

Privatisierung

Der Wandel vom produzierenden Staat (oder Leistungsstaat) zum regulierenden Staat (oder Gewährleistungsstaat) vollzieht sich über politische Entscheidungen und Prozesse, die pauschal häufig als „Liberalisierung“ oder „Privatisierung“ bezeichnet werden, wobei aber gerade die mit „Privatisierung“ einhergehende neue (regulative) Staatlichkeit in der Regel übersehen wird (s.o. Abschnitt 2 c). Diese Prozesse sind sehr komplex und vielgestaltig, so dass die Begriffe „Liberalisierung“ und „Privatisierung“ (wie die zugrundeliegende Unterscheidung „öffentlich/privat“) *analytisch nicht weit reichen.* In diesem Sinne beklagt Becker (1996) aus rechtswissenschaftlicher Sicht, dass Beschreibungsdimensionen zur differenzierten Einordnung der verschiedenen Kooperationsformen zwischen öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlicher Unternehmung fehlen. Schuppert (1998) dagegen unterscheidet aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht sechs Privatisierungsarten, um eine Alternative zu der fruchtlosen Dichotomie „öffentlich/privat“ anzubieten. Das entscheidende Kriterium für die Einordnung einer Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen sieht er in der Aufteilung der Verantwortung für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe. Privatisierungsstrategien unterscheiden sich jedoch nicht nur von Aufgabe zu Aufgabe bzw. von Sektor zu Sektor, sondern auch zwischen Ländern. Grande erklärt die „große Vielfalt an nationalen Privatisierungsstrategien“ (1998: 37) aus politikwissenschaftlicher Sicht mit den Akteurkonstellationen, Interessenstrukturen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen eines Landes.

Über alle sektoralen und nationalen Unterschiede hinweg zeigt die empirische Forschung jedoch eine Gemeinsamkeit aller Privatisierungsstrategien: Die stattfindenden Veränderungen bedeuten keinen völligen Rückzug des Staates und das Ende jeglicher staatlichen Verpflichtung („materielle Privatisierung“ im Sinne von König/Benz 1997b). Vielmehr steht die öffentliche Verwaltung in der Pflicht (im Fall von Telekommunikation, Post und Eisenbahn sogar verfassungsgesetzlich verankert), die privatwirtschaftliche Erfüllung der nach wie vor als öffentlich angesehenen Aufgaben zu gewährleisten. Im Fall der Privatisierung von Post und Bahn sind die staatlichen Leistungserwartungen an die Versorgung erhalten geblieben und müssen nun mittels eines neu zu schaffenden staatlichen Regulierungsregimes durchgesetzt werden. Schuppert (1998) zeigt, dass *Privatisierung und Regulierung als zwei Seiten einer Medaille notwendigerweise zusammengehören.*

Marktschaffende (ökonomische) versus marktkorrigierende (soziale) Regulierung

Die wirtschafts- und politikwissenschaftliche Regulierungsforschung unterscheidet zwei Formen staatlicher Regulierung. Zum einen gibt es wirtschaftspolitische Maßnahmen, die konkurrenzbasierte Marktprozesse ermöglichen und stabilisieren: „Their role is generally conceived as one of maintaining the institutions within whose framework the free market can

continue to function, of enforcing, supplementing, and removing the imperfections of competition“ (Kahn 1970: 2). Solche politischen Maßnahmen sollen Marktversagen durch natürliche Monopole, ruinösen Wettbewerb und negative externe Effekte verhindern oder korrigieren und dadurch Marktverhältnisse gewährleisten, unter denen ein „fairer“ Wettbewerb stattfinden kann (Sanmann 1988: 47). In den USA begann eine solche systematische „*Economic Regulation*“ (Majone 1984) im 19. Jahrhundert und erlebte ihre Blütezeit während des New Deal der 1930er Jahre. Das politische Konzept war sehr eng gefasst und zielte auf die Kontrolle wirtschaftlicher Aktivitäten im Sinne der Aufrechterhaltung eines freien Wettbewerbs. Grande/Eberlein (2000) verwenden für diese Form der Regulierung den Begriff „*marktschaffende Regulierung*“, Héritier (1993) bezeichnet sie als „*alte ökonomisch-regulative Politik*“, die Marktzugangschancen eröffnet und Marktregeln beschließt (vgl. als Überblick zu dieser Form der wirtschaftspolitischen Regulierung auch Kaufer 1981).

Ab den 1970er Jahren entstand – auch aufgrund von wachsender Kritik an den Prinzipien der Economic Regulation – die „*soziale oder marktkorrigierende Regulierung*“, deren Ziel es ist, „im Sinne eines politisch definierten Verständnisses von Gemeinwohl unerwünschte Ergebnisse oder Folgen funktionierender Märkte zu korrigieren oder zu kompensieren“ (Grande/Eberlein 2000: 645). Wo „economic regulation“ Konkurrenz und Wettbewerb als Marktmechanismen unterstützen und fördern soll, setzt „social regulation“ Mechanismen des freien Wettbewerbs außer Kraft. Social regulation wird im Bereich des öffentlichen Sektors und der Produktion öffentlicher Güter eingesetzt, in dem Ressourcen nicht durch Mechanismen des freien Marktes, sondern aufgrund politischer Entscheidungen verteilt werden. In der Terminologie von Héritier (1993: 20, Fn 3) erscheint diese Form der Regulierung als „*neue ökonomisch-regulative Politik*“ oder „*sozialregulative Politik*“. Sie befasst sich mit den negativen externen Effekten von Marktprozessen und soll die Folgen solcher negativen externen Effekte bearbeiten (wie Umweltschutz, Arbeitsschutz oder Konsumentenschutz).

Die Unterscheidung zwischen ökonomischer und sozialer Regulierung wurde auf private Altersvorsorge und Vorsorgemärkte noch nicht angewandt. Sie soll im Projekt für diesen Bereich entwickelt werden. Anregend ist hierfür die Dimensionierung der Unterscheidung, d.h. die Spezifikation von Untersuchungsebenen: „Economic and social regulation do not differ only in historical origins, growth rates, policy instruments, and domains of application; they also embody quite different regulatory philosophies“ (Majone 1984: 158). Ein Regulierungstyp ist demnach gekennzeichnet durch die Prozeduren, mit denen Normen oder Standards festgelegt werden (politics of regulation), durch die bei der Regulierung beteiligten Institutionen und durch die der Regulierung zugrundeliegende Philosophie (policies of regulation).

Ähnlich unterschied bereits Hayek (1946) zwei Formen staatlicher Intervention mit dem Ziel, wirtschaftliche und soziale Sicherheit zu gewährleisten: einerseits Maßnahmen außerhalb des Marktes und komplementär zum Markt und andererseits Maßnahmen zur Kontrolle oder Abschaffung von Marktmechanismen. Die zuletzt genannten, gegen Wettbewerbsmechanismen wirkenden Regulierungsmaßnahmen unterwirft er einer grundlegenden liberalen Kritik.

Sanmann (1988) kritisiert an der Unterscheidung marktkonform/marktinkonform, dass man nicht ohne weiteres bestimmen kann, was marktkonform und was marktinkonform ist. Er schlägt deshalb vor, in Anlehnung an Karl Schiller zwischen Marktbeeinflussung, Marktintervention und Marktregulierung zu unterscheiden, und so das Kriterium der Eingriffsintensität mit ins Spiel zu bringen. Marktbeeinflussung entspricht im wesentlichen der Idee der „economic regulation“ als einer wettbewerbskonformen Gestaltung der allgemeinen Bedingungen des Marktgeschehens. Marktintervention meint Eingriffe, die Größen im Marktmechanismus verändern, die es jedoch zulassen oder darauf abzielen, dass der Markt sich mit seinen Me-

chanismen darauf einstellt. Hier wird Wettbewerb zwar manipuliert, aber grundsätzlich bestehen gelassen. Marktregulierung sind dagegen solche staatlichen Eingriffe, die den Marktmechanismus an einer wesentlichen Stelle im Funktionszusammenhang außer Kraft setzen, und zwar auf eine Art und Weise, die es dem Markt nicht erlaubt, sich gemäß seinen Spielregeln darauf einzustellen und den Wettbewerb wieder herzustellen. Diese Definition wird bei Sanmann eng ausgelegt und umfasst nur Eingriffe im Sinne einseitig-hoheitlicher Politik. Soziologisch könnte man Sanmanns Definition von Marktregulierung generalisierend als *Konstitution einer neuen Ordnung* (im Fall privater Altersvorsorge an Finanzmärkten: als Schaffung von „Wohlfahrtsmärkten“; s. Taylor-Gooby 1999) fassen, in Abgrenzung zur bloßen Veränderung einer gegebenen Ordnung. Sanmanns Begriffsbildung führt zugleich eine neue Dimension zur Unterscheidung staatlicher Eingriffe ein, die der Eingriffsintensität.

Politikfeldspezifische Regulierung

Anders als bei der Schaffung und Aufrechterhaltung eines allgemeinen „Ordnungsrahmens“ (Grande 1998) für die Privatwirtschaft als Ganzes privatwirtschaftliche Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben Bedarfe einzelfallbezogener und zielgerichteter staatlicher Aufsicht und Kontrolle von privaten Wirtschaftsunternehmen. *Für verschiedene Regulierungsfelder gibt es dabei unterschiedliche „regulatory policies“* (für einen umfassenden Überblick über Theorien zur Erklärung von Regulierungspolitiken und Regulierungsfolgen vgl. Noll 1985). *Diese wiederum sind eingebettet in spezifische institutionelle Settings, in „Regulierungsregime“*: „Mit dem Begriff ‚Regulierungsregime‘ werden jene Akteure, Institutionen, Verfahren, Instrumente, Normen und Regeln bezeichnet, die für den Verlauf und das Ergebnis staatlicher Regulierung von Bedeutung sind“ (Grande/Eberlein 2000: 641). Diese politikfeldspezifische Auffassung von „Regulierungsregime“ weicht ab von der weitgefassten Verwendung des Begriffs bei Lessenich (2000; ähnlich Tálos/Falkner 1994). *Ein politikfeldspezifischer Regulierungsbegriff für Sozialpolitik ist ein Desiderat*, das es im Projekt zu füllen gilt.

Regulative Politik als einseitig-hoheitliche Intervention durch Recht

Der Begriff der „regulativen Politik“ steht im Kontext der Rechtstheorie und Rechtssoziologie für eine hoheitlich-direktive Form der staatlichen Beeinflussung menschlichen Handelns: Mayntz spricht von regulativer Politik, „die Handlungsanforderungen verbindlich festlegt und dabei mit dem Instrumentarium von Geboten, Verboten, Genehmigungspflichten und Strafan drohung arbeitet“ (Mayntz 1979: 56). Für Kaufmann ist dieses enge Verständnis von regulativer Politik von einer typisch deutschen, hoheitlichen Staatsauffassung geprägt (Kaufmann 1988: 81). Kern dieses Regulierungsbegriffs ist direktive Steuerung durch Recht. Hierum dreht sich eine (soziologisch-politikwissenschaftlich-steuerungstheoretische wie rechtssoziologische) Debatte um die Möglichkeiten des Staates, mittels Recht gesellschaftliche Prozesse zu steuern (vgl. die Beiträge in Voigt 1983 und Grimm 1990; Voigt 1986). Dabei steht die Frage nach den Steuerungswirkungen verschiedener Formen des Rechts im Vordergrund.

Regulative Politik wird als das klassische Instrument zur staatlichen Steuerung sozialer Prozesse gesehen (neben dem es allerdings noch andere rechtliche Steuerungsformen gibt, vgl. Kaufmann 1988 und Schuppert 1990). Insofern einseitig-hoheitliche regulative Politik auf das wirtschaftliche Handeln von Menschen zielt, entspricht diese Auffassung von regulativer Politik dem wirtschaftswissenschaftlichen Begriff der Marktregulation bei Sanmann (1988): durch systeminkonforme (d.h. wettbewerbsinkonforme) Eingriffe werden Marktmechanismen außer Kraft gesetzt. Die Rechtsnormen regulativer Politik bilden den größten Teil des mate-

riellen Verwaltungsrechts und werden im Verhältnis zwischen privaten Rechtssubjekten und staatlichen Verwaltungsbehörden als Vollzugsinstanzen wirksam (Ritter 1990).

Die steuerungstheoretisch angeleitete Wirkungs- und Implementationsforschung hat die Grenzen so verstandener regulativer (hoheitlich-rechtlicher) Politik unter den Bedingungen funktionaler Differenzierung und komplexer Regelungsfelder aufgezeigt. Die Wirksamkeit einseitig-hoheitlicher Politik sei an einfache kausale Wirkungszusammenhänge, einfach strukturierte Regelungsfelder, relative Stabilität der Problemsituation und geringe Notwendigkeit zur Anpassung an Einzelfälle oder an veränderte Rahmenbedingungen gebunden (Ritter 1990). Diese Bedingungen würden immer unwahrscheinlicher: „Es lässt sich argumentieren, dass strukturelle Differenziertheit, funktionelle Interdependenz und hohe Wandlungsgeschwindigkeit in modernen Gegenwartsgesellschaften diese Voraussetzungen zunehmend unwahrscheinlich machen“ (Mayntz 1979: 71f.). Die Kritik an der regulativen Politik mündete in einer intensiven allgemein- wie rechtssoziologischen Debatte über die Bedingungen und Möglichkeiten staatlicher Steuerung. Diese Debatte führt von dem hoheitlich-direktiven zu einem – gegenläufig – gerade nondirektiv-rahmenden (und damit auch nicht mehr nur rechtlichen) Regulierungsbegriff, der für heutige Verhältnisse, auch für das Projekt, angemessener zu sein scheint. Im Folgenden wird dieser Diskussionsstrang dargestellt.

d) Regulierung als Steuerung? Soziologische Steuerungstheorie und Rechtssoziologie

Systemtheoretische Beschreibungen moderner Gesellschaften im Sinne Luhmanns gehen davon aus, dass die Ausdifferenzierung operativ geschlossener sozialer Systeme und die damit verbundene Steigerung von gesellschaftlicher Komplexität es zunehmend unwahrscheinlicher machen, dass sich durch hoheitliche, direkte Sanktionierung des Handelns von Akteuren Steuerungserfolge erzielen lassen (Willke 1998). Die auf diese Weise gesellschaftstheoretisch begründbare und empirisch beobachtbare Unzulänglichkeit klassischer regulativer Politik hat eine Vielzahl von Versuchen ausgelöst, neue Verwaltungs- und Verfahrensmodelle zu konzipieren und einzusetzen. *Staatliche Steuerungsabsichten sollten sich weniger auf rechtliche Gebote und Verbote stützen als auf „weiche“ Strategien wie Anreiz- und Überzeugungsprogramme. Diese würden sich besonders für Problemstellungen eignen, bei denen der Erfolg von der aktiven Mitarbeit der betroffenen Akteure abhängt (Mayntz 1979).* Diese Erfolgsvoraussetzung ist typisch für Sozialpolitik, die auf Ermöglichung individueller sozialer Teilhabe zielt.

Darüber hinaus wird die Konstituierung von Verhandlungssystemen, die Setzung von reflexivem oder prozeduralem Recht und Kontextsteuerung (vgl. Teubner/Willke 1984) empfohlen. Bei der Setzung von *reflexivem Recht* „verzichtet die staatliche Rechtssetzung darauf, substanzielle Entscheidungskriterien für die Regulierung gesellschaftlicher Konflikte bereitzustellen, und schafft statt dessen Verhandlungssysteme und –verfahren, in deren Rahmen dann die betreffenden gesellschaftlichen Teilsysteme ihre Abstimmungsprobleme autonom regulieren“ (Schimank 1996: 197). Das Recht setzt also lediglich Verfahrens- oder Organisationsprämissen für die systeminternen Abläufe und enthält sich inhaltlicher Vorgaben (vgl. Ritter 1990). Diese Verfahrensweise entspricht den Erfordernissen der Kontextsteuerung. *Kontextsteuerung zielt auf die Veränderung der Umweltbedingungen des betreffenden Systems, das seine Entscheidungen und Operationen im Sinne einer größtmöglichen Umweltverträglichkeit an diesen Bedingungen ausrichtet (vgl. Willke 1998: 124).* Hiller (1999) diskutiert Möglichkeiten und Grenzen eines prozeduralisierten Rechts, das nicht mehr Unsicherheit reduziert, sondern mit Unsicherheiten produktiv umgeht.

Daneben wird vielfach auf „Handlungsformen im Schatten des Rechts“ (Schuppert 1990: 238) als Alternativen zur direkten rechtlichen Steuerung verwiesen, wie etwa informelles Verwaltungshandeln oder Mediation.

Das Verhältnis von „Regulierung“ und „Steuerung“ ist in der Literatur nicht eindeutig. Aus systemtheoretischer Perspektive können die Begriffe folgendermaßen unterschieden werden: Das Konzept der Steuerung umfasst sowohl externe Fremd- als auch interne Selbststeuerung. „Das theoretische Kernproblem jeder Steuerungstheorie ist deshalb die Frage nach den möglichen Formen der geordneten Verschränkung von operativer Geschlossenheit und externer Anregung“ (Willke 1998: 4). Regulierung hingegen bezieht sich lediglich auf die externe Dimension von Steuerung und meint „ausschließlich den Bezug der Politik auf außerhalb der Politik liegende Gegenstandsbereiche“ (Krücken 1997a: 26). Regulierung ist nach dieser Auffassung Fremdsteuerung, kann dabei allerdings Ergebnisse der Selbststeuerung beeinflussen. Konstituierung z.B. von Verhandlungssystemen in einem sozialpolitischen Feld wäre demnach nicht Regulierung, sondern Steuerung durch Ermöglichung von Selbststeuerung, gar Konstituierung des zu steuernden Systems. Eine andere Auffassung vertritt Majone (1984). Er plädiert für einen Regulierungstyp, den er „professional model of regulation“ nennt (1984: 170). Bei diesem Modus erfolge Regulierung durch Selbststeuerung, nämlich durch Experten (*professionals*), die nicht als Aufpasser Regeln festsetzen und deren Einhaltung überwachen, sondern das System anregen, selbst Regeln aufzustellen und einzuhalten. So würden Entscheidungen über Standards, Grenzwerte oder Normen reflexiv und revidierbar.

Trotz dieser offenen Fragen scheint die allgemein- und rechtssoziologische Steuerungstheorie eine Bestimmung von Staatstätigkeit vorzunehmen, die der zunehmenden Eigendynamik gesellschaftlicher Teilsysteme (etwa Finanzmärkte) und der sie konstituierenden organisierten und individuellen Akteure Rechnung trägt und daher für eine Analyse staatlicher Regulierung privater Alterssicherung anschlussfähig ist. Anhand der Steuerungs- und Systemtheorie wird Regulierung als spezifische Relation von Fremd- und Selbststeuerung sozialer Systeme rekonstruierbar. In die Soziologie der Sozialpolitik hat vor allem Franz-Xaver Kaufmann steuerungstheoretische Fragestellungen eingebracht (Kaufmann 1982, 1983 und 1988; zur Steuerungstheorie bezogen auf den öffentlichen Sektor Kaufmann/Majone/Ostrom 1986). Seine langjährige Beschäftigung mit dem Thema kulminiert in dem Begriff des *Steuerungsstaats*, der für das Forschungsprojekt von besonderem Interesse ist (Kaufmann 1994a; s.u., Abschnitt 8). In den steuerungstheoretischen Forschungen des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln (Mayntz/Scharpf 1995b, Mayntz 1997), wird die einfache dichotome Vorstellung Regulierung/Deregulierung ersetzt durch eine komplexe Analyse von „policy networks“ (Marin/Mayntz 1991), die die komplexe Verflechtung von politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulation für spezifische staatsnahe Sektoren und öffentliche Infrastrukturbereiche modelliert. Netzwerke im Sozial- und Gesundheitssektor untersuchen Dahme/Wohlfahrt (2000).

5. International vergleichende Forschung

a) Komparative Wohlfahrtsstaatsforschung: Typenbildung

Die Bildung von und die Auseinandersetzung mit Typologien von Wohlfahrtsstaaten hat in der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung seit den 70er Jahren einen festen Platz. Vielfach wird vereinfachend zwischen „Bismarck“- und „Beveridge“-Ländern unterschieden. Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement in „Bismarck-Ländern“ ist dabei dominiert

vom Gedanken der Sozialversicherung für die abhängig beschäftigte Bevölkerung. „Beveridge-Länder“ dagegen sind traditionell durch die Ausrichtung auf eine (oft) niedrige Einheitssicherung für die gesamte Bevölkerung geprägt.

Esping-Andersen hat mit seinem Buch „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990) einen Markstein der komparativen Wohlfahrtsstaatsforschung gesetzt. Er grenzt sich dabei von (älteren) Ansätzen ab, denen die Höhe der Sozialleistungsquote als Maß für Wohlfahrtsstaatlichkeit gilt und die in einem „linear scoring approach“ (Esping-Andersen 1990: 19) die verglichenen Länder auf einer Skala von mehr oder weniger Wohlfahrtsstaatlichkeit einstufen (klassisch etwa Wilensky 1975, Castles 1982). Einem solchen eindimensionalen „Mehr-oder-Weniger-Prinzip“ setzt Esping-Andersen das komplexere Konzept von „Wohlfahrtsregimen“ entgegen. Jedes Regime zeichnet sich durch ein bestimmtes Verhältnis von Politik und Wirtschaft, eine eigene Organisationslogik und spezifische Merkmale der sozialen Stratifizierung aus. Esping-Andersen unterscheidet drei Regimetypen: den liberalen, den konservativ-korporatistischen und den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstyp (genauer: „Wohlfahrtsregime“). Titmuss (1974: 30f.) hatte schon früh aufgrund normativer Kriterien eine verwandte Dreiertypologie entwickelt. Andere, weniger bekannte Autoren kommen je nach den angewendeten Unterscheidungskriterien auf andere Typenzahlen und –beschreibungen (für eine „Ahnenreihe“ von Wohlfahrtsstaatstypologien s. Lessenich 2000; Abrahamson 1999).

Die Typologie von Esping-Andersen wird in der Literatur vielfach besprochen und rezipiert (vgl. etwa die Beiträge in Lessenich/Ostner 1998, Room 2000, Kohl 1993, Offe 1993, Schmidt 1998; für einen Überblick über die Rezeption siehe Obinger/Wagschal 1998). Im Anschluss an Esping-Andersen gab es einige weiterführende Arbeiten, die Vierer- oder Fünfer-Typologien zur Systematisierung von Wohlfahrtsstaatstypen vorschlugen (Leibfried 1992, Lessenich 1994, Obinger/Wagschal 1998). Diese Erweiterungen folgen im Großen und Ganzen der Vorgehensweise von Esping-Andersen, insbesondere beziehen sie sich wie dieser auf die „produzierende“ Seite des Wohlfahrtsstaats.

Einen ganz anderen Ansatz verfolgt Room (2000), dessen Arbeit für unser Forschungsinteresse besonders instruktiv ist. Room kritisiert Esping-Andersens an Marx und Polanyi angelehntes enges Konzept der Dekommodifizierung. Denn trotz seines komplexen Regime-Ansatzes definiert Esping-Andersen den Wohlfahrtsstaat letztlich durch seine dekommodifizierenden, außermärklichen Existenzweisen ermöglichenden Wirkungen, gemessen durch Aktivitäten des „produzierenden“ Wohlfahrtsstaats (s.o. Abschnitt 1 a). Room entwickelt dagegen anhand einer alternativen Operationalisierung eine Typologie, die Wohlfahrtsstaaten nach dem Kriterium des Ausmaßes wohlfahrtsstaatlicher Investition in Humanvermögen unterscheidet („de-commodification-for-self-development“). Im Ergebnis identifiziert er einen „investiven“ Wohlfahrtsstaatstypus: „These are countries which invest in their human resources and do so with relatively high degrees of gender equality“ (Room 2000: 341). Diese Gruppe von Ländern deckt sich nicht mit einer der Ländergruppen von Esping-Andersen. *Rooms Typologie sozialinvestiver Wohlfahrtsstaatlichkeit liegt quer zu Esping-Andersens Typologie „produzierender“ Wohlfahrtsstaatlichkeit.* Wohlfahrtsstaaten stellen sich also tatsächlich anders dar, wenn man bisher unberücksichtigte Dimensionen in den Vergleich einbezieht, etwa Dienstleistungen (Alber 1995), Arbeitsrecht (Kaufmann 2001) oder Steuerpolitik mit sozialpolitischen Zielen (s. die Diskussion zu den „versteckten Seiten“ des Wohlfahrtsstaats, Abschnitt 1 a). Auch für die Dimension indirekter Sozialausgaben (selektive Steuerbegünstigungen; *fiscal welfare*) deutet Howard (1993) an, dass sich ihr Gewicht relativ zu direkten Sozialausgaben sowohl zwischen Ländern als auch zwischen verschiedenen Sicherungssystemen eines Landes unterscheidet. Hier liegt die Relevanz der Typologiediskussion für das Forschungsprojekt: *Ob Regulierung eine eigene, neue Strukturdimension von Wohlfahrtsstaatlichkeit ist, die zu einer*

abweichenden Typologie von Wohlfahrtsstaaten führt, ist bisher noch nicht untersucht worden – dies soll im komparativen Teil des projekts geschehen.

Kaufmann (2001) radikalisiert die Kritik am typisierenden Vorgehen im Stile Esping-Andersens und verzichtet ganz auf Typisierung (s. Antrag, Forschungsziel 2.5).

b) Komparative Alterssicherungsforschung: ordnungspolitische und entwicklungsbezogene Typisierungen

Eine Reihe von Autoren der international vergleichenden Alterssicherungsforschung ist dazu übergegangen, Alterssicherungssysteme im Hinblick auf ihre institutionellen Dynamiken und Entwicklungsmöglichkeiten zu klassifizieren. So untersucht Hinrichs (2000a) 17 europäische und nicht-europäische Länder mit Blick auf ihre ursprüngliche Ausrichtung – Beveridge-Tradition (Mindestversorgung) oder Bismarck-Tradition (Sozialversicherung) und auf ihre Entwicklung im Zeitverlauf. Hinrichs folgt bei seiner Systematisierung im Wesentlichen Myles/Quadagno (1997). Eine verwandete Unterscheidung findet sich bei Myles/Pierson (2001). Im Rahmen des neuen theoretischen Paradigmas der internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung, ‚new politics of the welfare state‘ – das von einer Umstrukturierung (statt Abbau oder Reformunfähigkeit) westlicher Wohlfahrtsstaaten ausgeht –, fragen sie nach politischen Herausforderungen und möglichen institutionellen Entwicklungspfaden. Dabei wird das Verhältnis zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Alterssicherung und die Regulierung letzterer wichtig. Myles und Pierson unterscheiden zwischen zwei historisch gewachsenen Systemen der Alterssicherung, „mature systems“ und „latecomers“. *Regulierung wird hier als zentrale sozialpolitische Aufgabe der Zukunft formuliert (für latecomer-Systeme), ohne dieser Frage jedoch schon näher nachzugehen.* Bonoli/Palier (2000) übernehmen diese Unterscheidung und untermauern sie durch Detailstudien der jüngsten Reformschritte in Italien und Deutschland einerseits (mature systems) und in Großbritannien und der Schweiz andererseits (latecomers).

Dieser neue Forschungsstrang bildet das ‚Absprungbrett‘ und zentralen theoretischen Bezugsrahmen des Projekts für den internationalen Vergleich. Er wird daher im Zusammenhang des Forschungsziels „internationaler Vergleich“ näher dargestellt (s. Antrag, Forschungsziel 2.5).

Anders und direkter als Myles und Pierson (aber vor den aktuellen Umbauprozessen) hat bereits O’Higgins (1986) den politisch gestalteten *Wohlfahrtsmix* in verschiedenen Ländern untersucht. O’Higgins sieht den jeweiligen Wohlfahrtsmix als historisch gewachsen im Sinne einer Pfadabhängigkeitsthese. Staatliche, betriebliche und individuell-private Altersvorsorge in Schweden, Deutschland und Großbritannien werden im Detail untersucht. Fragestellung wie Länderauswahl ist unmittelbar einschlägig für das Projekt. *O’Higgins’ Analyse wird im Projekt empirisch überprüft und weiterentwickelt (s.u., Antrag, Forschungsziel 2.5).*

Auch O’Higgins geht von der Annahme aus, dass staatliche Alterssicherungspolitik sich nicht nur auf die Gestaltung der staatlich verwalteten Bestandteile des Wohlfahrtsmix in der Alterssicherung bezieht. Vielmehr gestaltet der Staat durch den Einsatz verschiedener Policy-Instrumente immer auch den gesamten Wohlfahrtsmix: „The object of public policy is then to intervene in welfare provision, financing, or regulation in such a way as to move the overall provision package as far as possible toward social welfare objectives“ (O’Higgins 1986: 99). Bei den Weichenstellungen in der Alterssicherungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg standen die staatlich verwaltete und die betriebliche Altersvorsorge in den drei Untersuchungs-

ländern in einem unterschiedlichen Verhältnis zueinander, das den jeweiligen Public-Private-Mix bis heute bestimmt. O'Higgins unterscheidet komparativ *drei Typen eines politisch gestalteten Wohlfahrtsmix*:

- Die betriebliche Altersvorsorge hatte in *Großbritannien* schon nach dem 2. Weltkrieg für das Alterseinkommen der Menschen ein so großes Gewicht, dass die staatlichen Institutionen der Alterssicherung eher als Fundament und Ergänzung der betrieblichen Institutionen konzipiert wurde. Die Anbieter von betrieblicher Altersvorsorge wie auch die Versicherten selbst stellten einflussreiche Interessengruppen dar, die einer extensiven staatlichen Alterssicherung reserviert bis ablehnend gegenüber standen. So kam es, dass die staatlich verwaltete, einkommensbezogene obligatorische Säule, die 1975 mit Wirksamkeit vom April 1978 eingeführt wurde, von Anfang an die Möglichkeit offenließ, in ein gleich- oder besserwertiges betriebliches System zu wechseln („contracting-out“). Jedoch erhandelten die starken Interessenvertretungen der betrieblichen und privaten Altersvorsorge im Gesetzgebungsprozess Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre indirekte staatliche Subventionen, etwa in Form von Ausfallgarantien bei schlechter Performanz der Pensionsfonds. Insofern standen die politischen Interessen bei der Gestaltung des Wohlfahrtsmix in Großbritannien in einem Spannungsverhältnis, das eine gewisse Instabilität des gefundenen Arrangements vermuten ließ (*asymmetrisch-labil koordinierter Wohlfahrtsmix*).
- Das Verhältnis zwischen der staatlichen und der betrieblichen Altersvorsorge in *Schweden* wird als politisch gestaltete und strukturierte Komplementarität beschrieben. Ihre Rollen im Wohlfahrtsmix wurden politisch explizit aufeinander abgestimmt (*ganzheitlich gestalteter Wohlfahrtsmix*). Die betriebliche Altersvorsorge, deren Gewicht deutlich geringer veranschlagt wurde als das der staatlichen Systeme, sollte die letzteren ergänzen.
- Im *Deutschland* der 50er Jahre hatte die betriebliche Altersvorsorge ein sehr geringes Gewicht. Sie wurde in den politischen Debatten vor der Rentenreform 1957 nur implizit berücksichtigt, und es wurde auch später kein formaler Zusammenhang zwischen den beiden Institutionen hergestellt (*additiver, unkoordinierter Wohlfahrtsmix*). Die hohe Inklusivität und die Großzügigkeit der staatlichen Alterssicherung trugen dazu bei, dass die betriebliche Altersvorsorge auch in der weiteren Entwicklung marginal blieb. Zudem wurden der betrieblichen Altersvorsorge verschiedene nicht-sozialpolitische Funktionen zugeschrieben und die Integration in eine übergreifende Alterssicherungspolitik unterblieb (s.o. Abschnitte 1 d und g).

c) Komparative Regulierungsforschung außerhalb der Sozialpolitik

Eine international vergleichende Studie über die staatliche Regulierung der privaten Alterssicherung kann aus zwei anderen Forschungsfeldern lernen: Regulierung technisch-ökologischer Risiken und Regulierung von Infrastrukturbereichen (Majone 1990).

Technisch-ökologische Risiken. Krücken (1997a und b) unterscheidet im Anschluss an Niklas Luhmann (1990) Risiko und Gefahr. Gefahren sind systemexterne Bedrohungen; Risiken entstehen bei Entscheidungen innerhalb des politischen Systems, deren mögliche negative Folgen den Entscheidungsträgern zugerechnet werden können. Damit werden politische Entscheidungen über den Umgang mit Gefahren selbst riskant. Regulierung bedeutet in dieser risikosoziologischen Sichtweise die Bewältigung der so entstehenden politischen Entscheidungsrisiken. Krücken stellt die *These auf, dass Regulierung von ihrem politisch-institutionellen Kontext abhängt*. Am Beispiel der Regulierung von Arzneimittelmärkten in Deutschland, Großbritannien und den USA arbeitet er die Besonderheiten jedes Landes her-

aus. Dabei unterscheidet er den Regulierungskontext in Deutschland und Großbritannien, wo neokorporatistische oder informelle Aushandlungsmuster vorherrschen und wo die Regulierung von Arzneimittelgefahren eher verdeckt und unspektakulär verläuft, von dem konfliktträchtigeren Regulierungsarrangement in den USA, das sich durch die öffentliche Dauerbeobachtung regulativer Entscheidungen auszeichnet.

Ähnlich unterscheidet Jasanoff in einem Überblick über die international vergleichende Risikoregulierungsforschung zwischen „the essentially ‚cooperative‘ European approach to risk management and the more ‚confrontational‘ approach prevailing in the United States“ (Jasanoff 1986: 4). Jasanoff beklagt, dass zuwenig über „*national regulatory styles*“ (1986: 4) geforscht würde. Sie macht sich insbesondere stark für international vergleichende Studien über den Zusammenhang zwischen kulturellen Faktoren einerseits und der Wahrnehmung und regulativen Bearbeitung von Risiken anderseits.

Jasanoff (1995) vertritt ein weit gefasstes Verständnis von Regulierung, das sich auf den gesamten staatlichen und gesellschaftlichen Umgang mit Risiken bezieht. In diesem Sinne umfasst Regulierung die Wahrnehmung und die Thematisierung von Risiken, den Prozess der politischen Auseinandersetzung um den Umgang mit Risiken sowie die politische Beeinflussung der Erforschung und Anwendung riskanter Technologien (Regulierung im engeren Sinne). Die spezifische Art und Weise dieses Umgangs mit Risiken nennt Jasanoff die „*regulatory culture*“ (1995: 327) eines Landes. Je nach politisch-institutionellem und kulturellem Kontext werden Risiken in verschiedenen Ländern unterschiedlich wahrgenommen, problematisiert und verarbeitet. In einem Vergleich des Umgangs mit Biotechnologie in den USA, Großbritannien und Deutschland identifiziert Jasanoff drei unterschiedliche Regulierungskulturen: produktorientiert (USA), prozessorientiert (Großbritannien) und programmatisch (Deutschland).

Infrastruktursektoren. Auch der Zweig der Regulierungsforschung, der sich mit Infrastruktursektoren wie Telekommunikation, Schienenverkehr oder Postwesen befasst (vgl. Abschnitt 4), unterscheidet verschiedene Regulierungstypen. Internationale Vergleiche zeigen, dass *aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen die gleiche Regulierungspolitik in verschiedenen Ländern verschiedene Folgen haben kann* (Majone 1990).

Grande (1998) betont die Vielfalt der Privatisierungspolitiken. Es gibt große Unterschiede im internationalen Vergleich und zwischen Sektoren/Bereichen. Als Grund für diese Variationen nennt er vor allem die unterschiedlichen Grenzsetzungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Die international vergleichende Policy-Forschung hat gezeigt, dass *die Aushandlung darüber, was staatlich und was nicht-staatlich sein soll, von den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, Akteurskonstellationen und Interessenstrukturen abhängt*.

d) Rechtsvergleichung im Sozialrecht

Im Bereich der *Sozialrechtswissenschaft* spielen rechtsvergleichende Arbeiten u.a. aus pragmatischen Gründen eine wichtige Rolle. Ein vergleichender Blick auf andere Rechtsordnungen kann das Problembewusstsein schärfen oder vorgeschlagene Lösungen politisch legitimieren. Dabei kann der Blickwinkel der Rechtsvergleichung unterschiedlich sein. Rechtsvergleichung kann sich entweder auf andere staatliche Ordnungen beziehen oder auf Ordnungen der internationalen bzw. supranationalen Ebene. Im ersten Fall spricht man von *horizontaler Rechtsvergleichung*, im zweiten Fall von *vertikaler Rechtsvergleichung* (Zacher 1978: 20 ff.). Werden die einzelnen Regeln der fremden Rechtsordnungen genauer betrachtet, spricht man

von *Mikrovergleichung*, werden nur die systembildenden Grundzüge der fremden Rechtsordnungen untersucht, von *Makrovergleichung* (Eichenhofer 1997: 98, 100).

Mikrovergleichung ist primär praxisbezogen. Ziel der Mikrovergleichung ist es, ausländische Erfahrungen oder Instrumente bei der Lösung von nationalen Problemen nutzbar zu machen (Eichenhofer 1997: 98). Ausgangspunkt dieser Art von Rechtsvergleichung ist in aller Regel eine konkrete Problemstellung: Wie kann Menschen materiell geholfen werden, wenn sie ihre Arbeitskraft einbüßen? Oder: Wie wird Leistungserbringung im Gesundheitswesen organisiert? Oder: Welche sozialen Sicherungen bestehen für den Fall der Arbeitslosigkeit? Auf der Grundlage solcher Fragestellungen werden Länderberichte erstellt, die jene Lösungen zusammentragen, die andere Staaten für das Problem gefunden haben. Dabei begnügen sich die Länderberichte oft nicht damit, den Inhalt ausländischer Rechtsordnungen darzustellen. Die Berichte beschreiben auch die politischen Prozesse, die zu bestimmten Lösungen geführt haben, die einschlägige Rechtsprechung und die Streitfragen, die in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutiert werden. In einem letzten Schritt werden die in den einzelnen Ländern gefundenen Lösungen vergleichend und bewertend gegenübergestellt.

Umfassende horizontale Rechtsvergleiche, die die gesamten Sozialsysteme mehrerer Staaten einbeziehen, gibt es kaum (vgl. aber Köhler/Zacher 1981; Eichenhofer 1988; Eichenhofer 1997: 101 ff.). In aller Regel konzentrieren sich die Untersuchungen auf ein Teilgebiet des Sozialrechts (für das Rentensystem: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 1999; Zacher 1991a; Böhm 1997; die Länderberichte in Cramer/Förster/Ruland 1998 [Ternent 1998; Vala 1998; Schmid 1998; Hernandez 1998; Kaether 1998]; die Länderberichte in Deutsche Rentenversicherung 1998 [Brombacher-Steiner 1998; Geppert 1998; Schermann 1998; Schulz-Weidner 1998; Twaalfhoven 1998; Wittrock 1998] sowie Stillich 1999). Zwischen Gesamt- und Teilgebietsstudien liegen (seltene) Untersuchungen zentraler struktureller Aspekte des Sozialsystems, für unsere Fragestellung besonders einschlägig etwa das Verhältnis von Staat und autonomen Trägern im Sozialleistungsrecht (Becker 1996). Vergleichende Arbeiten zu den staatlichen Rentenversicherungssystemen beschäftigen sich etwa mit folgenden Fragestellungen:

- Welcher Personenkreis wird vom System erfasst?
- Wie wird das Alterssicherungssystem verwaltet?
- Welche Leistungen kennt das System?
- Wie werden die Leistungen finanziert?
- Wie werden die Aufwendungen für das System und die Leistungen aus dem System steuerlich behandelt?

Für den europäischen Raum zeigt sich dabei, dass die Alterssicherungssysteme grob in universalistische und selektionistische Systeme gegliedert werden können (Kategorisierung bei Zacher 1991b: 96). Universalistische Systeme erfassen grundsätzlich die gesamte Wohnbevölkerung, selektionistische Systeme beziehen sich nur auf die Erwerbstätigen oder die abhängig Beschäftigten. Nach der Zielrichtung der Alterssicherung kann man Systeme der „Grundsicherung“ (Sicherung eines gewissen Mindeststandards im Alter) von Systemen der „Regelsicherung“ und der „Aufbausicherung“ unterscheiden (Zacher 1991b: 99). Ein System zielt auf „Regelsicherung“, wenn der Schwerpunkt der individuellen Altersversorgung bei diesem System liegt. „Aufbausicherung“ zielt dagegen auf eine zusätzliche, also zu einer anderen Leistung hinzutretende Alterssicherung. Im Bereich der Grundsicherung und der Regelsicherung dominieren staatliche oder parastaatliche Träger (z.B. juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung), in der Aufbausicherung, in einigen Ländern aber auch in der Regelsicherung (s. die Länderberichte in Teil B), hingegen private Träger. Die

Leistungen der Grundsicherung sind regelmäßig steuer- und beitragsfinanziert, die Leistungen der Regelsicherung im Wesentlichen beitragsfinanziert, die Leistungen der Aufbausicherung überwiegend privat finanziert. Im Bereich der Grundsicherung erfolgt die Beitragsfinanzierung regelmäßig nach dem Umlageverfahren, im Bereich der Aufbausicherung herrscht das Kapitaldeckungsverfahren vor, im Bereich der Regelsicherung finden sich oftmals Mischformen.

Rechtsvergleichende Untersuchungen zu den Reformtendenzen auf der staatlichen Ebene weisen auf durchaus gleichlaufende Trends hin (etwa Rahn 1999), ohne dass jedoch die nationalen institutionellen Strukturen konvergieren würden. Viele Staaten reagieren auf die abzusehende demographische und wirtschaftliche Entwicklung, und zwar auf eine ähnliche Weise, nämlich mit der Erschwerung der Bedingungen für einen Leistungsbezug (Erhöhung des Rentenalters; Abschläge bei vorzeitiger Verrentung; Abschaffung der arbeitsmarktbezogenen Bedingungen für den Bezug von Invaliditätsrenten), mit Veränderungen bei der Rentenanpassung (Senkung des Rentenniveaus), mit einer Stärkung des Versicherungsprinzips (engere Verbindung zwischen Leistungen und Beiträgen) und mit einer Stärkung der selbständigen Ansprüche von Frauen (Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten, Anwartschaftssplitting). In Bezug auf die Finanzierung der Alterssicherungssysteme ist wohl nicht mit einer allgemeinen Abkehr vom Umlageverfahren zu rechnen. Die Bedeutung der ergänzenden (betrieblichen oder privaten) Vorsorgesysteme, die durchweg auf Kapitaldeckung beruhen, nimmt allerdings generell zu.

Der „*Makrovergleichung*“ geht es nicht um die Lösung konkreter praktischer Probleme, sondern um die großen Strukturen von Teilrechtsordnungen und deren Zuordnung zu Rechtskreisen (Eichenhofer 1997: 100). Auch in der sozialrechtlichen Makrovergleichung werden die vorgefundenen Ordnungen grob in zwei Idealtypen von Sozialleistungssystemen eingeteilt (vgl. oben, Abschnitt a): dem Beveridge-System einerseits und dem Bismarck-System andererseits (zuletzt etwa Eichenhofer 1997: 100; 1988: 388 f.). Rechtsvergleichende Arbeiten sind sich freilich darin einig, dass staatliche Rechtsordnungen die Idealtypen nicht wirklich abbilden. Speziell für den Bereich der Alterssicherung hat Zacher schon früh von einer Konvergenz der Systeme gesprochen (abweichend von der Pfadabhängigkeitsannahme der soziologischen und politikwissenschaftlichen Forschung; vermittelnd s. Hinrichs 2000a): Staatliche Systeme, die idealtypisch dem einen System zuzuordnen seien, zeigten die Tendenz, sich um Elemente des anderen Systems zu ergänzen (Zacher 1991b: 96 f.). So hätten Rechtsordnungen, die eher dem Bismarck-System zugehören, den Versichertenkreis im Lauf der Zeit auf große Teile der Bevölkerung ausgedehnt („Quasi-Universalismus“; Leisering 1999b [bezüglich Deutschland]); die Staaten seien außerdem genötigt gewesen, das Rentensystem – weil es eben keinen unbedingten Schutz bietet – durch ein allgemeines Hilfesystem zu ergänzen (Sozialhilfe). Universalistisch angelegte Beveridge-Systeme wiederum seien so stark auf allgemeine und vor allem relativ niedrige Leistungen festgelegt, dass sie nicht umhin könnten, das System durch ein selektionistisches System zu ergänzen, das den individuellen Lebensverhältnissen angepasst sei und höhere Leistungen gewähre. Zacher spricht deshalb von „zwei Wegen zur Universalität“ bzw. „zwei Wegen zur Selektivität“ (Zacher 1991b: 97).

In jüngerer Zeit beschäftigen sich rechtsvergleichende Arbeiten vor allem mit der *verfassungsrechtlichen* Verankerung von Sozialstaatlichkeit (Schulte 1998; Boecken 1987; Hofmann/Holländer/Merli/Wiederin 1998; Romanski 2000). Die staatlichen Verfassungen werden in verschiedene Gruppen geteilt (Eichenhofer 2000: Rn. 107 ff.), nämlich in Verfassungsordnungen, die keine Vorgaben mit Blick auf die Systeme der sozialen Sicherheit enthalten (Österreich, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten), in Verfassungsordnungen, die eine soziale Staatszielbestimmung enthalten (Deutschland, Frankreich, Schweden, Spanien),

und in Verfassungsordnungen, die soziale Grundrechte enthalten (Frankreich, Portugal, Ungarn) oder zumindest einschlägige institutionelle Garantien (Schweiz). In vergleichender Perspektive gelangen diese Untersuchungen allerdings zum Ergebnis, dass sich die Rechtsordnungen in ihren Inhalten und Wirkungen nicht so radikal unterscheiden, wie man zunächst meinen könnte (Schulte 1998: 1059; Merli 1998: 24). So seien etwa soziale Grundrechte regelmäßig nicht direkt anwendbar. Sie bedürften vielmehr – wie soziale Staatsziele auch – der einfachgesetzlichen Ausgestaltung. Alle Verfassungsordnungen würden dem Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit gewisse Hindernisse entgegensetzen, die teils allgemeiner (z.B. Vertrauensschutz, Eigentumsgarantie), teils sozialrechtlicher Art seien (Sozialstaatsprinzip). Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers sei in jedem Fall groß.

Im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Fragestellungen des Forschungsprojekts ist Rechtsvergleichung auf zwei Ebenen bedeutsam: einmal im Verhältnis zu anderen staatlichen Rechtsordnungen, das andere Mal im Verhältnis zu den Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union. Rechtsvergleichung verspricht sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht Erträge.

Erstens ist zu erwarten, dass die Rechtsvergleichung ganz allgemein das Bewusstsein für Probleme und Problemlösungen erweitern wird. Deutschland ist nicht der einzige europäische Staat, der die Alterssicherung auf mehrere Fundamente stellen will (staatliche Sicherung, betriebliche Altersversorgung, private Vorsorge). Auch andere Staaten ringen um eine Neubestimmung des Verhältnisses der verschiedenen Formen der Alterssicherung, in einigen spielt betriebliche oder private Aufbausicherung bereits heute eine zentrale Rolle. In vergleichender Perspektive dürfte zweitens interessant sein, wie die Nahtstellen der verschiedenen Säulen der Alterssicherung konstruiert sind, und welche Instrumente andere Staaten einsetzen, um aus den Beiträgen (in betriebliche oder private Systeme) von heute möglichst sichere Renten von morgen zu machen. Auf der Ebene des Makrovergleichs ist drittens zu erwarten, dass die angenommene Gewichtsverlagerung von (para-)staatlichen zu staatlich regulierten betrieblichen und privaten Alterssicherungen die Frage von Konvergenz vs. Pfadabhängigkeit von Sozialsystemen neu stellen wird. In europäischer Perspektive wird – viertens – zu verfolgen sein, in welche Richtung sich die rechtspolitischen Vorstellungen der Europäischen Gemeinschaft entwickeln werden. Es zeichnet sich ab, dass die Europäische Gemeinschaft eine gewisse inhaltliche Abstimmung der nationalen Alterssicherungssysteme anstrebt (dazu detailliert Abschnitt 1 e).

Das Forschungsprojekt wird dabei in vielen Punkten an bisherige rechtsvergleichende Studien anknüpfen können. Das gilt insbesondere für Arbeiten, die sich der Mikrovergleich widmen. Die vorliegenden Arbeiten bieten jedenfalls einen ersten Einstieg in fremde Alterssicherungssysteme und eine Orientierung bei der Auswahl der zu untersuchenden Staaten. *Unseres Wissens existiert aber noch keine rechtsvergleichende Studie, die sich speziell mit der Frage befasst, ob die Staaten einen erhöhten Regulierungsbedarf sehen, wenn sie die private Altersvorsorge stärken, und wie dieser Regulierungsbedarf instrumentell gedeckt wird.* Solche Fragen werden im vorliegenden Forschungsprojekt zum ersten Mal behandelt.

6. Wohlfahrtsstaatswandel: Werte und Normen

Die 90er Jahre waren eine Zeit der Rückkehr des Konflikts in der Sozialpolitik (Kaufmann 1997). Interessen ebenso wie Werte und Normen stoßen seitdem stärker aufeinander als zuvor und wandeln sich. Normative Leitvorstellungen, die im „golden age“ des Wohlfahrtsstaats der ersten Nachkriegsjahrzehnte (Esping-Andersen 1996b) zumindest in Deutschland lange un-

umstritten waren, werden hinterfragt. Im Projekt ist zu zeigen, dass Wohlfahrtsmix und Regulierung wesentliche, bislang nicht hinreichend wahrgenommene Momente des normativen Wandels sind.

a) Ebenen der Normbildung

Normen und Normbildungsprozesse treten im Wohlfahrtsstaat auf mehreren Ebenen auf:

- auf der Ebene individueller Einstellungen und Werthaltungen der Bürger,
- in politischen Diskursen und Deutungen,
- in der Sozialgesetzgebung,
- in den sozialpolitischen Institutionen, also in der Sozialverwaltung und der Mikropolitik ausführender und lokaler Träger.

Die erste Ebene, die Einstellungen der Bürger, wird im Projekt nicht behandelt (bzw. nur durch ihren Niederschlag in Konzepten politischer Akteure), da es sich um eine Policy-Studie handelt und da die verfügbaren internationalen Survey-Daten institutionell zu wenig differenziert sind, um wohlfahrtsmix- und regulierungsbezogene Fragen näher zu behandeln.

Zu den Einstellungen der Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat gibt es einen anwachsenden Forschungskorpus (etwa Roller 1996 und 1999; Boeri/Börsch-Supan/Tabellini 2000; Andreß/Heien/Hofäcker 2001; komparativ Taylor-Gooby 1998 und Mau 2002). Darunter finden sich vereinzelt auch differenzierte, auf spezielle Sicherungssysteme bezogene Analysen wie die von Gelissen (2001). Gelissen untersucht mit Daten des Eurobarometers statistische Zusammenhänge zwischen dem Regimetyp, dem ein Land in der Typologie von Esping-Andersen zugeordnet wird, und den Präferenzen der Bevölkerung für eine kollektivistisch (staatlich und steuerfinanziert), korporatistisch (Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern) oder individualistisch (individuelle privatwirtschaftliche Versicherungsverträge) erbrachte Alterssicherung. Hier besteht also ein Bezug zu einem (additiv gedachten) Wohlfahrtsmix bzw. zu einzelnen Säulen eines additiven Wohlfahrtsmix.

Ferner prüft Gelissen die Hypothese, dass die Bevölkerung eines Landes um so stärker eine staatliche Alterssicherung unterstützt, je größer das Ausmaß der Umverteilung in der Alterssicherung ist. Die Daten ergeben eine leichte Bestätigung der Hypothesen, allerdings mit Einschränkungen. So unterstützt die Bevölkerung in den Niederlanden mehrheitlich eine individualistisch organisierte Alterssicherung, obwohl das Land nach Esping-Andersen zu den korporatistischen Wohlfahrtsstaaten zählt. Auch in den südeuropäischen Ländern weichen die Einstellungen der Bevölkerung von den erwarteten Normen ab.

In den Datenquellen, aus denen dieser Forschungsstrang schöpft (etwa das *Eurobarometer* oder das *International Social Survey Programme*), wird demnach grob zwischen differenziert verschiedenen normativen Grundausrichtungen (kollektiv-staatlich, korporatistisch, individuell-privat), es werden allerdings keine konkreten institutionellen Formen der Sicherungssysteme abgebildet. Es können z.B. keine Aussagen über die Präferenzen in der Bevölkerung für eine den Lebensstandard sichernde staatliche Alterssicherung im Gegensatz zu einer universellen staatlichen Grundrente gemacht werden. Auch Einstellungen der Bevölkerung zu einem bestimmten Wohlfahrtsmix sind nicht erhoben.

Erwähnenswert ist aber der generelle Befund einer weiterhin recht hohen Akzeptanz des herkömmlichen Wohlfahrtsstaats durch die Bürger – anders als durch Meinungsführer auf der

Ebene politischer Diskurse teilweise nahegelegt wird. Dies gilt im internationalen Vergleich relativ einheitlich vor allem für die beiden Kernsysteme Alterssicherung und gesundheitliche Versorgung (Heien 2001; zu Deutschland vgl. den qualitativen Befund von Ullrich 2000). Allerdings scheint die Legitimität der GRV bei der jüngeren Generation abzunehmen, was mit unterschiedlichen Erfahrungen verschiedener Geburtsjahrgänge mit der GRV zusammenhängen dürfte (vgl. den Begriff „wohlfahrtsstaatliche Generationen“ bei Leisering 2000).

b) Wandel normativer Grundlagen des Wohlfahrtsstaats

Sozialrechtlich und soziologisch sind soziale Rechte bzw. „Inklusion“ die allgemeinsten Grundprinzipien des entwickelten Wohlfahrtsstaats. Das Konzept *sozialer Rechte* geht zurück auf den klassischen Text von T.H. Marshall (1964, zuerst 1950; aktuell Nullmeier 2000) zur historischen Evolution von drei Rechtstypen, die zusammen den Bürgerstatus (*citizenship*) ausmachen: Die Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen wird im Rechtsstaat begründet durch die Anerkennung von bürgerlichen Freiheitsrechten (civil rights). Die Anerkennung politischer Rechte begründet die Einbeziehung des Individuums in das demokratische Gemeinwesen. Die wohlfahrtsstaatliche Anerkennung sozialer Rechte schließlich sichert den Zugang aller Bürger zu allen wichtigen Lebenszusammenhängen, unabhängig von ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt. Diese durch die staatliche Rechtsordnung gewährleisteten Staatsbürgerrechte konstituieren *Inklusion*, d.h. „die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung in die Leistungen der einzelnen Funktionssysteme“ (Luhmann 1981: 25), wie Luhmann in differenzierungstheoretischer Perspektive unter Rekurs auf Parsons und T.H. Marshall definiert. Für Luhmann ist realisierte Inklusion das konstitutive Element von Wohlfahrtsstaatlichkeit.

Der Einzugsbereich des Wohlfahrtsstaats ist potenziell unlimitiert: „Die Steigerung verläuft daher nicht nur in Richtung auf Anhebung allgemeiner Mindeststandards, sondern auch in Richtung auf Entdeckung immer neuer Probleme [...] als öffentliche Aufgaben“ (Luhmann 1981: 27). Der Wohlfahrtsstaat tendiert zur Ausdehnung seiner Verantwortlichkeit, auch in Bereiche, die zuvor als „Privatangelegenheiten“ angesehen wurden (s. aber die relativierende Rekonstruktion von Luhmanns Argumentation bei Leisering 2001). Diese Diagnose verbleibt auf einer allgemeinen gesellschaftstheoretischen Ebene. *Wieweit eine regulierende staatliche Durchwirkung „privater“ Bereiche - wie zuletzt der privaten Altersvorsorge in der Rentenreform 2001 - noch soziale Rechte konstituieren kann, bleibt in der Literatur offen* (zur rechtswissenschaftlichen Diskussion s. Abschnitt 7). Dies führt auch zu der Frage, inwieweit die Trennung von öffentlichem und privatem Recht und die Zuordnung des Sozialrechts zum öffentlichen Recht noch tragfähig ist (s. Antrag, Forschungsziel 3).

Die Annahme liegt nahe, dass die Einführung privater Elemente in der Alterssicherung eine Stärkung von Ideen von Freiheit, Selbstbestimmung und Autonomie signalisiert. Für die private Altersvorsorge in Großbritannien, die dort seit Mitte der 80er Jahre forciert wurde, lässt sich dies direkt sagen, sowohl unter Thatcher als auch unter Blair (Davy 2000), während es für Deutschland weniger eindeutig ist (als Vergleich des britischen und deutschen Wohlfahrtsstaats unter normativen Aspekten siehe Mau 2002). In den 1990er Jahren haben im deutschen politischen Diskurs freiheitliche und marktbezogene Werte (was nicht dasselbe ist) zwar an Gewicht gewonnen. Das Bild dieser Wertvorstellungen ist jedoch bunt; heterogene, unverbundene Stränge sind identifizierbar. Zudem ist, zumindest bei den Bürgern, keine generelle normative Frontstellung gegen den Sozialstaat erkennbar, seine Akzeptanz ist weiter hoch (s.o., Abschnitt a). Neue Werthaltungen beziehen sich eher auf Ergänzungen und ‚Anbauten‘ zum Wohlfahrtsstaat und weniger auf seine Ersetzung durch den Markt.

In der Literatur werden vier Entwicklungen thematisiert:

- Normative Umgewichtungen im Rahmen ‚alter‘ Diskurse, die den dichotomen Frontstellungen *Staat vs. Markt*, Abbau vs. Ausbau und links vs. rechts verhaftet sind, insbesondere ein Erstarken neoliberaler Deutungsmuster. Das Verhältnis von Staat und Markt wird hierbei als „additiver Wohlfahrtsmix“ (vgl. Abschnitt 2) gedeutet, ein Wandel des Verhältnisses als Null-Summen-Spiel.
- Neuere Diskurse gehen über die Gegenüberstellung Staat vs. Markt hinaus, beziehen sich auf Fanale wie „*Bürgergesellschaft*“ und „Wohlfahrtspluralismus“ (s. Abschnitt 3 a), die den Dritten Sektor, ehrenamtliche Tätigkeiten und selbstorganisierte Gruppen betonen.
- Analysen des normativen Diskurses zur Alterssicherung thematisieren Veränderungen im Konzept der *Generationengerechtigkeit*, die die herkömmliche staatliche Alterssicherung infrage stellen und teilweise die Zunahme privater Vorsorge stützen.
- Einige Arbeiten sprechen dagegen bereits *normative Herausforderungen privater Altersvorsorge* und eines veränderten Wohlfahrtsmix an.

Im herkömmlichen *Staat-Markt-Diskurs* ist der wichtigste Befund das Erstarken „neoliberaler“ Sichtweisen in den 90er Jahren. Für Soziologen und Politologen war dies vielfach Anlass einer Diskurs- oder Ideologiekritik (s. Abschnitt 8 a). Vereinzelt haben Soziologen allerdings die Ethik des Marktes verteidigend rekonstruiert (Berger 2001). In der praktischen Sozialpolitik äußert sich diese Tendenz unter anderem in der stärkeren Betonung von *Arbeit* als Wert. Dies ist besonders ausgeprägt in Großbritannien, wo Arbeit von konservativen wie Labour-Regierungen moralisch-religiös aufgeladen wird, und der Abhängigkeit (*dependency*), die der Wohlfahrtsstaat schaffe, gegenübergestellt wird (s. Davy 2000, Leisering/Hilkert 2000). Das Ziel ist, sozialstaatliche Versorgung zu Gunsten von eigener Erwerbstätigkeit der Hilfebedürftigen zu minimieren oder mit mehr *Wahlfreiheit* zu versehen. Zugleich wird eine Verschärfung von Markt- und Leistungsnormen innerhalb der sozialstaatlichen Institutionen festgestellt, so in der deutschen Rentenversicherung (Nullmeier 1997).

Im Konzept „aktivierender Politik“, das unter sozialdemokratischen Regierungen in Europa in der zweiten Hälfte der 90er Jahre aufgekommen ist, überschneidet sich neoliberales Denken mit einem bürgergesellschaftlichen Denken. Institutionell beziehen sich diese Diskurse allerdings primär auf die Sozialhilfe und die Arbeitslosenversicherung und nicht auf die Alterssicherung. Arbeitsmärkte, nicht Finanzmärkte, werden als Verkörperung von Selbständigkeit und Freiheitlichkeit gesehen. Der bürgergesellschaftliche Diskurs, vor allem in Großbritannien im Zeichen des „Dritten Weges“ (s. Abschnitt 8 b), begründet den Wert der Selbstbestimmung und Optionssteigerung aus einer Theorie der reflexiven Moderne, nicht aus einer liberalen Theorie der Marktgesellschaft. Giddens wie Beck (1986) zielen auf Steigerung von Optionen und Lebenschancen im Sinne einer nicht-marktlich reduzierten „*Individualisierung*“ (s. dazu Abschnitt 8 b). Giddens (1991), der als Theoretiker des Dritten Weges die Politik der Blair-Regierung flankiert hat, entwickelte bereits in den frühen 90er Jahren das Konzept einer „Lebenspolitik“ (life politics), verstanden als Politik der Selbstaktualisierung.

Die normative, politische wie wissenschaftliche, Debatte fokussierte in den 90er Jahren auf den Begriff *Gerechtigkeit* (Döring/Nullmeier/Pioch 1995). Auch hier sind liberale und bürgergesellschaftliche Positionen unterscheidbar. In Deutschland wurde die Frage virulent, inwieweit soziale Gerechtigkeit als Bedarfsgerechtigkeit, als Chancengerechtigkeit oder als Leistungsgerechtigkeit zu verstehen ist (Alber 2001). Dies ist zum einen auf eine Konjunktur des Themas „Gemeinschaft und Gerechtigkeit“ und zum anderen darauf zurückzuführen, dass politische Prämissen der Sozialversicherungssysteme zunehmend unter Rechtfertigungsdruck geraten sind. Teilweise gewinnen Konzepte einer *produktivistischen Gerechtigkeit* die Ober-

hand gegenüber traditionellen Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit (Nullmeier/Vobruba 1995). Damit sind Forderungen nach einer Umgestaltung sozialpolitischer Institutionen verbunden, bei der vorübergehend größere Ungleichheiten in der Einkommens- oder Lastenverteilung in Kauf genommen werden müssten, die mittelfristig jedoch für alle vom System Betroffenen bessere Ergebnisse bringe. Die produktivistische Gerechtigkeitskonzeption beinhaltet im Gegensatz zur Idee der Verteilungsgerechtigkeit eine Zeitdimension: Die Realisierung produktivistischer Gerechtigkeit ist zunächst mit weniger, später mit mehr Verteilungsgerechtigkeit verbunden (Vobruba 1996). Bürgergesellschaftliche Vorstellungen artikulieren sich dagegen im Begriff einer „*Teilhabegerechtigkeit*“, vertreten etwa von den Bündnisgrünen, die jedoch ebenfalls eine Einschränkung herkömmlicher sozialstaatlicher Verteilungsgerechtigkeit beinhaltet (Leisering 1999a).

Die beiden zentralen sozialstaatlichen Normen – *Sicherheit* und *Gleichheit* – werden in beiden Strängen des neueren Gerechtigkeitsdiskurses transformiert und reduziert: Sicherheit wird zunehmend nur noch als Grundsicherung ausgelegt (Bleses/Vobruba 2000), während die Sicherung des Lebensstandards in der Rentenversicherung in diesen Auffassungen als Ziel zurücktritt. Gleichheitsvorstellungen werden bei produktivistischer wie „*Teilhabegerechtigkeit*“ eingeschränkt; letztere kann auch eine Anerkennung von Differenz beinhalten. Auch die seit der Rentenreform von 1957 sakrosankte Gleichheitsnorm zwischen Altersgruppen – dass die Rente als Lohnersatz den alten Menschen den gleichen Lebensstandard sichern soll wie den Erwerbstätigen mittleren Alters –, erodiert.

In der Alterssicherung ist in Deutschland in den 90er Jahren ein markanter normativer Wandel eingetreten. Erstmals seit 1957 wurde Rentenpolitik Mitte der 90er Jahre von Alten- zu Jugendpolitik. Besonders die Bündnisgrünen artikulierten das Interesse der jüngeren Generation an einer Readjustierung des staatlichen Systems. In dem Zuge veränderte sich die Vorstellung von *Generationengerechtigkeit*. War sie ehemals als Gleichheit zwischen Altersgruppen gefasst – als Lebensstandardsicherung und Lohnersatzprinzip der Rentenreform 1957 –, wurde sie nun als Gleichheit zwischen Geburtskohorten umgedeutet (Leisering 1992a, Leisering/Motel 1997, verfassungsrechtlich Hebeler 2001a, b; 2002). Es kam die Idee auf, jede Generation (Geburtskohorte) habe das Recht, ihre Lebensbilanz zu maximieren. So wurde etwa aus der Erwartung magerer zukünftiger Renten eine Senkung der heutigen Beitragsbelastung abgeleitet. Die junge Generation sah sich als Verlierergeneration im Sozialstaat (Leisering 2000). Dies signalisiert einen Wertekonflikt, denn die *Gleichheit der Lebensbilanzen von Kohorten* impliziert einen Verzicht auf das Gleichheitspostulat bezüglich Altersgruppen. Zudem impliziert das neue, kohortenbezogene Konzept von Generationengerechtigkeit einen Zukunftsbezug sozialstaatlicher Werte, der im Gegenwartsbezug herkömmlicher Verteilungsgerechtigkeit (Gleichheit zwischen Altersgruppen) nicht enthalten war. Vorstellungen wie „*Nachhaltigkeit*“ machten sich auch in der Sozialpolitik geltend. Die Erfüllung der normativen Ansprüche sich benachteiligt fühlender Kohorten wurde in individueller Vorsorge an Anlagemärkten gesehen. *Ob eine teilweise Ersetzung staatlicher durch private Alterssicherung die neue, kohortenbezogene Generationengerechtigkeit wird herstellen können, bleibt im Lichte der im Folgenden anzusprechenden Literatur, die die Unsicherheits- und Ungleichheitsprobleme privater Vorsorgemärkte betont, allerdings fraglich.*

Die überkommene Markt-Staat-Debatte bezieht sich im Allgemeinen auf Arbeits-, Konsum- und Kapitalmärkte (letztere als Orte von Produktiveigentum), nicht auf Finanzmärkte als Orte individueller Altersvorsorge. Eine Debatte zu den normativen Herausforderungen privater Vorsorge ist erst im Entstehen. Zunächst: *Macht Privatisierung politische Normen nicht überhaupt entbehrlich?* Teilweise wird Privatisierung sozialer Sicherung tatsächlich als Entpolitisierung und Entnormativierung gesehen: Wenn die Einkommensumverteilung teilweise

über den Finanzmarkt geregelt wird, dann können Enttäuschungen über niedrige Kapitalerträge und ein niedriges Niveau des Alterseinkommens anonymen Marktmechanismen zugeschrieben werden (Scholz 2000, Myles/Pierson 2001). Allerdings zeigt sich in der neuesten Literatur auch ein Bewusstsein, dass diese Entpolitisierung nur partiell ist, dass die neuen Ungleichheiten privater Vorsorge politisch bearbeitungsbedürftig sind, also normative Fragen aufwerfen. Dies wurde angedeutet in ersten Analysen der Rentenreform 2001 in Deutschland (s. Abschnitt 1 c) und in empirischen Einkommensmix-Analysen, die die Selektivität privater und betrieblicher Altersversorgung herausarbeiten (s. Abschnitt 2 a). Die allgemeinsoziologische „Kritik am Marktliberalismus als einer Konzeption ‚guter Gesellschaft‘“ (Beckert 2001) betont in der Tradition soziologischer Theorie die moralischen Voraussetzungen von Märkten. Bezogen auf Finanzmärkte als „Wohlfahrtsmärkte“, um die es bei der Regulierung privater Alterssicherung geht, kritisiert Taylor-Gooby (1999) rational choice – Theorien: Teilhabe an Wohlfahrtsmärkten könne nicht nur als rationales Wahlhandeln gedeutet werden, sondern setze die labilen Ressourcen Vertrauen und Legitimitätsglaube voraus.

In der neueren Alterssicherungsforschung wird Marktversagen an Finanz- und Anlagemärkten als ein Problem zukünftiger Alterssicherungspolitik dargestellt (Leisering/Motel 1997). Myles und Pierson (2001: 317) sehen im Umgang mit Marktversagen durch regulative Maßnahmen des Staates die zentrale neue Konfliktarena in den Wohlfahrtsstaaten, in denen private Vorsorge eine relevante Rolle spielt. Themen dieser Konflikte, so sagen Myles und Pierson voraus, werden Fragen der *Einkommenssicherheit* und der *sozialen Ungleichheit* an Anlagemärkten sein. *Die normativen Voraussetzungen von Finanzmärkten, die zu „Wohlfahrtsmärkten“ geworden sind, sind politisch wie wissenschaftlich noch weitgehend ungeklärt bzw. ununtersucht.* Die politische Konstruktion von Normen für Wohlfahrtsmärkte wird in regulierender Politik greifbar – und damit zum Gegenstand des Projekts.

Die bisher beschriebenen Arbeiten zu privater Vorsorge bleiben der additiven Wohlfahrtsmixvorstellung verhaftet, die schon die Staat-Markt-Debatte charakterisierte. Nur gelegentlich werden die spezifischen normativen Herausforderungen der Relationierung (nicht nur Addition) unterschiedlicher Komponenten des Wohlfahrtsmix angesprochen. Als einer der wenigen verortet Cox das normative Problem eines Wohlfahrtsmix (hierzu generell Abschnitt 3 c) in der *Koordination bisher getrennter institutioneller und normativer Sphären*. Kann die moralische Ökonomie aus dem Gleichgewicht kommen, wenn sozialpolitische Programme mit „fremden“ Normen und Leitideen institutionalisiert werden? „Private Savings make sense within a residual welfare state [...]. But if similar programmes exist in other welfare states, how well do they conform with the normative principles of the achievement and institutional types?“ (Cox 2000: 21). Dies gilt auch für betriebliche Alterssicherung, da in diesem Bereich bislang andere Normen vorherrschend waren. Betriebliche Altersvorsorge wurde in Deutschland bisher eher als Instrument der Personalrekrutierung für Angestellte der oberen und höchsten Führungsebenen eingesetzt (Kortmann/Schatz 1999). Bleses und Vobruba (2000: 292 f.) sehen in der Ausbildung eines Wohlfahrtsmix eine Strategie des Umbaus des Sozialstaats, bestehen jedoch auf einer besonderen Rolle des Staates in diesem Mix, die sich in der Gewährleistung einer staatlichen Grundsicherung manifestiere, die den Wert Sicherheit verkörpert.

7. Wohlfahrtsstaatswandel: Verfassungs- und Staatsrecht

a) Fragestellungen

Die rechtswissenschaftlichen Fragestellungen des Projekts knüpfen an den Umstand an, dass die Rentenreform 2001 nunmehr auch im Bereich der Alterssicherung die Grenze zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Verantwortung grundlegend neu gestaltet. Die Rentenreform 2001 verlässt einen Konsens, der die gesetzliche Rentenversicherung für Jahrzehnte geprägt hat. Es war politisch weithin akzeptiert, dass die gesetzliche Rentenversicherung die Absicherung des individuellen Lebensstandards zum Ziel habe, und der individuelle Lebensstandard durch ein Nettorentenniveau von ca. 70% symbolisiert werde. Seit der Rentenreform 2001 sichert die gesetzliche Rentenversicherung dieses Rentenniveau nicht mehr. Die Reform leitet einen Prozess ein, der mittelfristig zu einem deutlich niedrigeren Rentenniveau führen wird. Auf der Grundlage einer ebenfalls neuen Berechnungsmethode wird das neue Rentenniveau bei 67% liegen, nach der alten Methode bei etwa 64%. Zugleich hat sich der Bund bereit erklärt, die in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten finanziell zu unterstützen, wenn sie privat Vorsorge treffen oder in ein System der betrieblichen Altersversorgung eingebunden sind (Zulagen, Abzug der Aufwendungen vom einkommensteuerpflichtigen Einkommen). Mit anderen Worten: Eine Alterssicherung auf früherem (oder höherem) Niveau können Versicherte künftig nur noch erreichen, wenn sie selbst einen zusätzlichen Beitrag leisten.

Angesichts dieses Befundes ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu fragen, *ob es zulässig ist, dass sich der Staat ein Stück weit aus der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzieht und die Alterssicherung zu einem Teil der eigenverantwortlichen Bewältigung durch die Versicherten überlässt.* Ist ein solcher Rückzug des Staates grundsätzlich zulässig, ist weiter zu fragen, ob sich der Staat der früheren Verantwortung bedingungslos und zur Gänze entledigen darf oder ob er auf gewisse Weise in der „Pflicht“ bleibt: *Hat der Staat zumindest dafür zu sorgen, dass die Eigenanstrengungen der Versicherten unter „sicheren“ Rahmenbedingungen stattfinden?* Soweit zu sehen, sind diese Fragen *bislang noch nicht untersucht* worden.

Es gibt freilich rechtswissenschaftliche Diskurse, die für unsere Fragen einschlägig sind. Dazu zählen zum einen der Diskurs über das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I, 28 II GG) und – in Bezug auf den Wertverlust von erworbenen Rentenansprüchen und Rentenanwartschaften in der Zeit – der Diskurs über den Eigentumsschutz (Art. 14 GG). Zum anderen gehören dazu Diskurse, die ähnliche oder verwandte Problemstellungen betreffen, wie der Diskurs zum Verbraucherschutz (staatliche Vorgaben im Bereich der privaten und betrieblichen Alterssicherung können grob unter diesen Begriff subsumiert werden) oder der Diskurs zur Verantwortung des Staates für die Umwelt und die Daseinsvorsorge, insbesondere für die Infrastruktur. Eingebettet sind alle diese Überlegungen in den allgemeinen Diskurs über Staatsaufgaben, der weit zurückreicht und in der jüngsten Vergangenheit neuerlich aufgegriffen wurde.

Die Breite der zu untersuchenden rechtswissenschaftlichen Diskurse belegt unsere These einer Transformation des Politikfeldes Alterssicherung, wonach neue Themen, Akteure, Instrumente und Normen in diesem Feld auftreten, die im herkömmlichen engeren Bereich von Alterssicherungspolitik als Rentenpolitik keine Rolle spielten. Die Unverbundenheit der Diskurse belegt zugleich den Forschungsbedarf, der im vorliegenden Projektantrag angegangen werden soll.

b) Eigentumsgarantie

Die Rentenreform 2001 gestaltet ein Rentensystem um, in dem viele Millionen Menschen bereits Rechtspositionen erworben haben: Die heutigen Rentner haben *Ansprüche* auf (aktuelle und laufende) Rentenzahlungen, die heutigen Versicherten *Anwartschaften* auf Rentenzahlungen in der Zukunft. Mit der Rentenreform 2001 verändern sich diese Rechtspositionen. Die Neugestaltung der Formel für den aktuellen Rentenwert lässt die Zahlrenten in geringerem Umfang ansteigen; die heutigen Versicherten müssen damit rechnen, dass ihre Renten im Verhältnis zu ihrem Erwerbseinkommen niedriger sein werden als nach der früheren Berechnungsformel. Ob solche Änderungen verfassungsrechtlich zulässig sind oder nicht, ist für die heutigen Rentner und die heutigen Versicherten vor allem an der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG zu messen.

Früher: Nur vermögenswerte Privatrechte

Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff war lange Zeit auf das Sacheigentum beschränkt. In der Weimarer Republik wurde der Begriff sodann auf alle privatrechtlichen Vermögensrechte einschließlich der Forderungsrechte ausgedehnt (grundlegend Wolff 1923). Die Eigentumsqualität subjektiver öffentlicher Rechte – also von Rechten, die dem Inhaber vom Staat gewährt worden waren – wurde dagegen überwiegend verneint (exemplarisch Huber 1927). Hauptargument war dabei, daß der Staat über eine von ihm nicht bloß vorgefundene, sondern erst geschaffene Position frei verfügen können müsse.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Einbeziehung von subjektiven öffentlichen Rechten unter den Eigentumsschutz in der Literatur verschiedentlich gefordert (vgl. insbesondere Rohwer-Kahlmann 1956). Das Bundesverfassungsgericht bezog jedoch – ungeachtet einer dahingehenden Entscheidung des BGH (BGHZ 6, 270, 278) – eine ablehnende Position: Nur private Rechte könnten „Eigentum“ im Sinne des Grundgesetzes sein; öffentlich-rechtlichen Positionen fehlten „alle den Eigentumsbegriff konstituierenden Merkmale“ (BVerfGE 1, 264, 276 ff.). Im folgenden warf es aber die Frage auf, ob nicht „öffentlich-rechtliche Ansprüche denkbar [seien], die so starke privatrechtliche Elemente enthalten, daß sie dem verfassungsrechtlichen Begriff des Eigentums zugerechnet werden müssen“ (BVerfGE 2, 380, 402). Art. 14 erstrecke sich jedenfalls nicht „auf alle . . . vermögenswerten subjektiven öffentlichen Rechte“; der Eigentumsschutz sei allerdings anwendbar, wenn die öffentlich-rechtliche Position derjenigen eines Eigentümers nahe stehe (BVerfGE 4, 219, 241). Dies hänge insbesondere davon ab, ob sie sich als ein Äquivalent für eine eigene Leistung erweise oder auf staatlicher Gewährung beruhe (anklingend in BVerfGE 4, 219, 242; ausdrücklich BVerfGE 14, 288, 294; 18, 392, 397; in der Literatur grundlegend Dürig 1954). Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich jedoch längere Zeit nicht abschließend (BVerfGE 36, 85; 40, 83; 45, 170; 48, 403, 413). In Bezug auf Rechtspositionen mit Fürsorgecharakter, die auf einseitiger staatlicher Gewährung beruhen, blieb das Bundesverfassungsgericht bei seiner strikt ablehnenden Haltung.

Heute: Auch subjektive öffentliche Rechte

Mit der Entscheidung zum zivilrechtlichen Versorgungsausgleich aus dem Jahr 1980 stellte das Bundesverfassungsgericht klar: „Versichertenrenten und Rentenanwartschaften aus den gesetzlichen Rentenversicherungen unterliegen dem Schutz des Art. 14 GG“ (BVerfGE 53, 257 ff., Leitsatz 1).

Das Bundesverfassungsgericht stützte sich dabei maßgeblich auf die Funktion des Eigentums als Gewährleistung eines „Freiheitsraum[s] im vermögensrechtlichen Bereich“, der den Betroffenen „eine eigenverantwortliche Gestaltung [des] Lebens“ ermögliche. Im Alter beruhe ein solcher Freierraum für die Mehrheit der Bevölkerung nicht auf privatem Vermögen, sondern auf Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Leistungen hätten die private Vorsorge und Sicherung weithin ersetzt. Darüber hinaus betonte das Gericht den besonderen „personalen Bezug“ des Eigentums. Dieser werde bei Rentenanwartschaften –neben der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis des Inhabers über sie – insbesondere dadurch hergestellt, dass „ihr Umfang durch die persönliche Arbeitsleistung des Versicherten mitbestimmt [werde], wie dies vor allem in den einkommensbezogenen Beitragsleistungen Ausdruck“ finde.

In BVerfGE 69, 272 ff. erhielten die maßgeblichen Kriterien ihre bis heute gültige Fassung. Danach ist Voraussetzung für den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG, dass

- eine vermögenswerte Rechtsposition vorliegt, die den Betroffenen nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützig zugeordnet ist;
- die Rechtsposition auf nicht unerheblichen Eigenleistungen der Versicherten beruht;
- die Rechtsposition der Sicherung der Existenz dient.

Das Erfordernis der „vermögenswerten Rechtsposition“ soll bloße Aussichten auf rechtliche Vorteile ausgrenzen. Von der Eigentumsgarantie geschützt ist eine Rechtsposition nur, wenn sie nicht mehr zur Disposition des Leistungsträgers oder eines Dritten steht (Ossenbühl 1987: 630) und die Einlösbarkeit nur noch von der Erfüllung sachlicher Voraussetzungen – dem Ablauf einer Wartezeit, dem Eintritt des Versicherungsfalls – abhängt (BVerfGE 69, 272, 301). Das Erfordernis der nicht „unerheblichen Eigenleistung“ soll eigentumsrechtlich geschützte Positionen von einseitigen staatlichen „Wohltaten“ abgrenzen. Ist dieses Erfordernis erfüllt, unterstellt das Bundesverfassungsgericht die gesamte Rechtsposition (und nicht nur einen vollständig auf Eigenleistung beruhenden Teil) dem Schutz der Eigentumsgarantie. Die Intensität des Schutzes ist allerdings nach Maßgabe der Eigenleistungen abgestuft. Das Erfordernis der „Existenzsicherung“ ist schließlich schon dann erfüllt, wenn die sozialversicherungsrechtliche Leistung für die Mehrzahl der Berechtigten eine existenzsichernde Funktion hat; auf eine konkrete Bedarfslage im Einzelfall kommt es nicht an. Altersrenten und Anwartschaften auf Altersrenten erfüllen die drei Voraussetzungen unumstritten (BVerfGE 69, 272, 303; 72, 9, 21; anders für die Hinterbliebenenrenten BVerfGE 97, 271, 284; dazu Papier 2001: 352).

Unter dem Blickwinkel der Intensität des Eigentumsschutzes ist wichtig, dass das Bundesverfassungsgericht die Verschlechterung einer Anwartschaft oder die summenmäßige Kürzung eines Rentenanspruchs, ja selbst die Übertragung eines Teils der erworbenen Anwartschaften (Versorgungsausgleich) nicht als entschädigungspflichtige Enteignung qualifiziert, sondern als Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I 2 GG (BVerfGE 53, 257, 294). Dabei hängt der Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers vom Verhältnis zwischen dem sozialen und dem personalen Bezug der Rechtsposition ab. Der soziale Bezug vergrößert den Spielraum. Der soziale Bezug wird in der Rentenversicherung insbesondere durch den „Generationenvertrag“ sowie durch die Staatszuschüsse zu den Einnahmen der Versicherungsträger und die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Systems hergestellt. Der personale Bezug gründet sich in erster Linie auf die der Position zugrundeliegenden Eigenleistungen (Beiträge). Er verengt den Spielraum. Der Gesetzgeber hat beide Bezüge zu einem „verhältnismäßigen“ Ausgleich zu bringen. Feste und genauere Maßstäbe gibt das Bundesverfassungsgericht nicht vor.

In der Literatur wird verschiedentlich angenommen, dass der „personale Bezug“ einer rentenrechtlichen Position einen unantastbaren Kernbereich von Rechtspositionen schaffe, der dem Zugriff des Gesetzgebers gänzlich entzogen sei. Zum Kernbereich rentenrechtlicher Positionen gehöre etwa das Recht, nach Eintritt des Versicherungsfalles von den dann Erwerbstätigen angemessen versorgt zu werden, unter Berücksichtigung der auf die relative Höhe der Beiträge bezogenen Rangstelle in der Versichertengemeinschaft (Krause 1982: S. 161 ff.; kritisch Stober 1982: 40 f.). Werde die Position ersatzlos entzogen (hierzu Stober 1989: 62 f.) oder in eine beitragsunabhängige Einheitsleistung umgewandelt, sei Art. 14 GG jedenfalls verletzt. Im übrigen wird angenommen, dass es einer besonderen Rechtfertigung bedürfe, wenn der Gesetzgeber eine Rechtsposition mit personalem Bezug schmälere; einfache Gemeinwohlerwägungen reichten nicht aus (Papier 1982: 198).

Welche Merkmale den personalen Bezug im Einzelnen bestimmen, ist indes umstritten (Papier 1982: 199 f.). Nach einem Ansatz kommt es dabei vorrangig auf die „Eigenfinanzierungsquote“ an, also auf das Verhältnis zwischen eingezahlten Beiträgen und ausbezahlten Renten. Für einen anderen Ansatz stehen vor allem jene Elemente der Rentenformel unter einem besonderen eigentumsrechtlichen Schutz, die entscheidend von den Beitragsleistungen geprägt werden. Nach dem derzeitigen System sind dies die persönlichen Entgeltpunkte. Diese Streitfrage ist für das Forschungsprojekt von großer Bedeutung. Um zu einer Senkung des Nettorentenniveaus in der Zeit zu gelangen, setzt die Rentenreform 2001 in der Tat an der Formel für die Berechnung der Renten an, allerdings nicht an den persönlichen Entgeltpunkten, sondern an der Fortentwicklung des aktuellen Rentenwerts. Im Rahmen des Forschungsprojekts wird genau zu untersuchen sein, ob der aktuelle Rentenwert eher für den personalen oder eher für den sozialen Bezug der Rechtspositionen steht. Zu untersuchen sein wird auch, inwieweit die Anpassung einer zugesicherten Geldleistung an die allgemeine Lohnentwicklung von der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG erfasst ist.

c) Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes bildet den allgemeinen Maßstab für die Veränderungen, die die Rentenreform 2001 für das System der Alterssicherung bewirkt hat. Für die heutigen Rentner und die heutigen Versicherten tritt der Maßstab des Sozialstaatsprinzips neben die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG. Für künftige Versicherte ist das Sozialstaatsprinzip der zentrale verfassungsrechtliche Maßstab.

Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip gilt allgemein als zurückhaltend (Katzenstein 1985: 200 f.; Katzenstein 1988: 177; Rübner 1974: 79; v. Maydell 1978: 349). Selbst Mitglieder des Gerichts haben die Zurückhaltung kritisiert (Sondervoten BVerfGE 32, 111, 129, 139 und BVerfGE 36, 237, 247, 248). Das Bundesverfassungsgericht verzichtete stets darauf, das Sozialstaatsprinzip näher zu konkretisieren; die Aussagen dazu blieben allgemein und vage. Der Zurückhaltung lag sichtlich die Besorgnis zugrunde, allzu detaillierte Vorgaben aus dem Sozialstaatsprinzip könnten den Handlungsspielraum des Gesetzgebers zu stark einengen. Im Kontext einer Grundrechtsprüfung hat das Sozialstaatsprinzip allerdings größere Bedeutung. Um Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich zu legitimieren, hat sich das Bundesverfassungsgericht schon oft auf das Sozialstaatsprinzip berufen (etwa BVerfGE 10, 354, 370; 21, 245, 251; 29, 221, 235; 29, 260, 267; 68, 241, 232; 74, 163, 180; 75, 108, 154; 81, 242, 255). Nur einmal (so jedenfalls Katzenstein 1985: 196), maß das Gericht bei der Beanstandung eines Sozialgesetzes (nämlich der Nichteinbeziehung des Nas-

citurus in den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung) dem Sozialstaatsprinzip eine tragende Bedeutung bei (BVerfGE 45, 376 ff.).

Nach dem Bundesverfassungsgericht verpflichtet das Sozialstaatsprinzip den Staat allgemein zu einem „erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen“ und zu einem Bemühen um „erträgliche Lebensbedingungen für alle“ (BVerfGE 1, 97, 105). Der Staat müsse für einen „Ausgleich sozialer Gegensätze“ und für eine „gerechte Sozialordnung“ sorgen (BVerfGE 22, 180, 375). Dabei komme „dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu“ (BVerfGE 59, 231, 263), denn „das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates“ könne „nur der Gesetzgeber tun“ (BVerfGE 1, 97, 105), nicht aber die Verfassungsrechtsprechung im Wege der Auslegung. Das Sozialstaatsprinzip sei demnach durch „Weite und Unbestimmtheit“ charakterisiert (BVerfGE 82, 60, 80). Dies sei sogar durch ein anderes Verfassungsprinzip so vorgegeben: Würde das Sozialstaatsprinzip etwas darüber sagen „wie er [der Staat] diese Aufgabe [eine gerechte Sozialordnung] im einzelnen zu verwirklichen“ habe, „würde [es] mit dem Prinzip der Demokratie in Widerspruch geraten“ (BVerfGE 59, 231, 263).

Zur Sozialversicherung selbst und ihren einzelnen Zweigen bemerkt das Bundesverfassungsgericht: Die Sozialversicherung diene „der sozialen Sicherung und dem sozialen Ausgleich, namentlich dem Schutz . . . gegen die Wechselfälle des Lebens“; Sozialversicherung sei „ein besonders prägnanter Ausdruck des Sozialstaatsprinzips“ (BVerfGE 28, 324, 348). Die Rentenversicherung diene „einer typischen Aufgabe des Sozialstaats, nämlich der zu den Fundamenten unserer sozialen Ordnung gehörenden Daseinsvorsorge“ (BVerfGE 21, 362, 375). Arbeitslosenversicherung gestalte „ganz wesentlich das Sozialstaatsprinzip . . . aus“ (BVerfGE 51, 115, 125). Und „der Schutz in Fällen von Krankheiten“ sei „in der sozialstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes eine der Grundaufgaben des Staates“ (BVerfGE 68, 193, 209). Diesen verschiedenen Aussagen lässt sich entnehmen, dass die Sozialversicherungsgesetze das Sozialstaatsprinzip ausgestalten. Sozialversicherung ist eine konkrete Erscheinungsform des Prinzips und aus diesem legitimiert. Aus der weiteren Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass „der Gesetzgeber durch das Sozialstaatsgebot . . . verpflichtet [sei] . . . eine soziale Sicherheit zu garantieren“ (BVerfGE 51, 1, 27), ergibt sich außerdem, dass das Grundgesetz es nicht zulässt, dass der Staat auf Vorkehrungen gegen die sozialen Risiken (Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit) völlig verzichtet. Das Sozialstaatsprinzip verlangt vom Staat Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit.

Die Frage, wie der Staat bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherheit vorzugehen hat und welches Leistungsniveau die soziale Sicherheit erreichen muss, ist damit aber nicht beantwortet.

Was die Ausgestaltung der staatlichen Vorsorge betrifft (das „Wie“), betont das Bundesverfassungsgericht noch einmal den Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers. Nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts ist dem Grundgesetz keine „Verfassungsgarantie des bestehenden Systems der Sozialversicherung . . . zu entnehmen“. Das Sozialstaatsprinzip enthalte „keinen Anspruch auf Leistungen . . . durch ein so und nicht anders aufgebautes Sozialversicherungssystem“ (BVerfGE 39, 302, 314 f.). Dem Gesetzgeber sei es „grundsätzlich nicht verwehrt, . . . zum Schutz gegen soziale Risiken Formen der sozialen Sicherheit zu wählen, die von herkömmlichen Modellen abweichen“ (BVerfGE 53, 313, 326). „Keinesfalls“ folge aus dem Sozialstaatsprinzip „dass der Gesetzgeber nur behördliche Maßnahmen vorsehen darf“. Artikel 20 I GG lasse „für das Wie . . . alle Wege offen“ (BVerfGE 22, 180, 204). Auch das Rentensystem genieße „als System“ keinen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz; es könne „vom Gesetzgeber auf andere Grundlagen gestellt werden“ (BVerfGE 100, 1, 39).

Die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Niveau der staatlichen Risikovorsorge sind weniger klar. Hier findet sich in der Rechtsprechung die Aussage, dass sich aus dem Sozialstaatsprinzip „regelmäßig kein Gebot entnehmen“ lasse, „soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren“. „Zwingend“ sei „lediglich, daß der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger“ schaffe (BVerfGE 82, 60, 80). Dieser Aussage könnte die Annahme zugrundeliegen, dass der einfache Gesetzgeber durch das Grundgesetz lediglich zur Sicherung eines materiellen Existenzminimums verpflichtet werde. Eng damit zusammen hängt die Frage, welche Teile der Bevölkerung in das System der staatlichen Vorsorge einbezogen werden müssen. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht wohl häufig die Verpflichtung des Staates für die sozial Schwachen und Hilfsbedürftigen unterstrichen. So wurde etwa festgehalten, das Sozialstaatsprinzip verlange „staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert“ seien (BVerfGE 35, 202, 236). „Fürsorge für Hilfsbedürftige“ gehöre „zu den selbstverständlichen Pflichten eines Sozialstaats“ (BVerfGE 40, 21, 133; 43, 12, 19). Daraus könnte der Schluss gezogen werden, das Sozialstaatsprinzip gebiete die Einbeziehung von sozial Stärkeren in das soziale Sicherungssystem nicht.

In der „Nasciturus-Entscheidung“ dagegen erklärte das Bundesverfassungsgericht, dass es „zu eng“ sei, „die Einwirkung des Sozialstaatsprinzips auf das Regelungssystem der gesetzlichen Unfallversicherung nur als Schutz für sozial besonders Schwache zu begreifen“ (BVerfGE 45, 376, 387). Die „mit dem Arbeitsleben der Industriegesellschaft . . . verbundenen Risiken“ könnten „nicht von den einzelnen Arbeitnehmern getragen werden“, sondern müssten „durch ein umfassendes System der sozialen Sicherung wie insbesondere durch die gesetzliche Unfallversicherung aufgefangen“ werden. Daraus wurde vereinzelt geschlossen, das Bundesverfassungsgericht verlange prinzipiell ein umfassendes, also große Teile der Bevölkerung einbeziehendes System sozialer Vorsorge (Schlenker 1986: 104 f.; Romanski 2000: 18; Katzenstein 1982: 201). Dem entspricht die Aussage des Gerichts, die Sozialversicherung sei „in ihrer heutigen Ausgestaltung, die sich längst nicht mehr auf die Abwehr ausgesprochener Notlagen und die Vorsorge für die sozial schwächsten Bevölkerungskreise beschränkt, ein besonders prägnanter Ausdruck des Sozialstaatsprinzips“ (BVerfGE 28, 324, 348). Geht man von der „heutigen Ausgestaltung“ aus, wird das (verfassungsrechtlich gebotene) Leistungsniveau oberhalb des Existenzminimums anzusiedeln sein. In diese Richtung geht tatsächlich eine weitere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der es heißt, der Gesetzgeber sei zwar „nicht verpflichtet, ein Arbeitslosengeld zu gewähren“, das dem Arbeitslosen „die Aufrechterhaltung seines bisherigen Lebensstandards“ ermögliche; der Gesetzgeber müsse aber immerhin „einen angemessenen Ersatz für das gegenwärtige Fehlen eines Arbeitsplatzes“ schaffen (BVerfGE 51, 115, 125). Auch das deutet auf ein Niveau oberhalb des Existenzminimums hin. Da freilich noch kein Leistungssystem auf eine niedrige Grundversorgung abgeschmolzen wurde, hat das Bundesverfassungsgericht zur Frage noch nicht endgültig Stellung genommen.

Literatur

Die Aussagen über Charakter und Inhalt des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips in der Literatur sind vielfältig. Sie haben sich im Laufe der Zeit auch gewandelt.

Ursprünglich wurde dem Sozialstaatsprinzip verschiedentlich jedweder Rechtscharakter abgesprochen. Es handle sich dabei – so wurde angemerkt – um einen „substanzlosen Blankettbeg-

riff“ (Grewe 1949: 351). Forsthoff gestand dem Sozialstaatsprinzip zwar den Rechtscharakter einer „Staatszielbestimmung“ zu, die auch den Gesetzgeber binde (Forsthoff 1968: 165 ff.). Seiner Meinung nach sollte sich die Wirkung des Prinzips jedoch im Wesentlichen darin erschöpfen, eine „extrem individualistische Grundrechtsauslegung“ zu verhindern sowie sozialstaatliche Maßnahmen zu legitimieren (Forsthoff 1968: 190, 196). Im Übrigen sollte das Prinzip lediglich Auslegungs- und Ermessensrichtlinie auf untergesetzlicher Ebene sein, insbesondere im Hinblick auf die optimale Befriedigung sozialer Bedürfnisse. Auf der Ebene der Verfassung hingegen seien Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit nicht miteinander verschmolzen, so dass das Sozialstaatsprinzip das Rechtsstaatsprinzip nicht modifizieren oder einschränken könne (Forsthoff 1968: 191). Begründet wurde dies zum einen damit, dass eine Sozialstaatsklausel, die den Staat zu Eingriffen in individuelle Rechtspositionen und zur Einräumung von Leistungsrechten verpflichte, mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar sei. Das Rechtsstaatsprinzip sei auf die Abwehr von Eingriffen und damit auf die Unterlassung staatlicher Tätigkeit gerichtet. Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass sich dem Sozialstaatsprinzip wegen seiner inhaltlichen Unbestimmtheit keine konkreten Handlungsanleitungen für die einfachgesetzliche Ausgestaltung entnehmen ließen.

Das „minimalistische Modell“ (so Haverkate 1983: 46) gilt heute als überwunden (Benda 1995: Rn. 80). Dass das Sozialstaatsprinzip zwingendes Verfassungsrecht ist, ist unbestritten und entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 1, 97, 105). Strittig ist allerdings, welche konkreten inhaltlichen Vorgaben sich aus dem Sozialstaatsprinzip für den einfachen Gesetzgeber ableiten lassen.

In diametralem Gegensatz zum „minimalistischen Modell“ steht die – heute ebenfalls nicht mehr vertretene – Auffassung, das Sozialstaatsprinzip beinhalte einen Auftrag zur Einführung eines sozialistischen Wirtschafts- und Sozialsystems (Abendroth 1955: 81 ff.; Abendroth 1966: 62 ff.; Hartwich 1977: 344 ff.). Das Sozialstaatsprinzip lege den Staat nicht bloß darauf fest, gewisse Ungerechtigkeiten abzumildern, die das marktwirtschaftliche System naturgemäß mit sich bringe. Die systemimmanenten Nachteile der Marktwirtschaft seien vielmehr durch einen Systemwechsel zu beseitigen. Ziel des Sozialstaatsprinzips (in Verbindung mit dem Demokratieprinzip) sei die umfassende Demokratisierung von Wirtschaft und Gesellschaft mit staatlicher Lenkung der Wirtschaft und Überwindung gesellschaftlicher Machtverhältnisse. Diese Auffassung ist auf breite Ablehnung gestoßen (Haverkate 1983: 49).

Als repräsentativ für die heute vorherrschende Lehre kann die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips durch Zacher angesehen werden (Zacher 1995). Danach sind die wichtigsten Ziele des Sozialstaats erstens die Hilfe gegen Not und Armut mit der Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums für alle, zweitens mehr Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen, drittens mehr Sicherheit gegen die Wechselfälle des Lebens und schließlich viertens die Hebung und die Ausbreitung des Wohlstandes. Diese (konkreteren) Inhalte des Sozialstaatsprinzips werden aus den Zielen der sozialen Bewegung des 19. Jahrhunderts hergeleitet. Zacher legt allerdings Wert darauf, dass der Sozialstaat des Grundgesetzes als ein „freiheitlicher“ zu verstehen sei, der auf der Trennung von Staat und Gesellschaft und dem Primat der Selbstverantwortung der Einzelnen beruhe. Zacher gesteht auch zu, dass seine Bemühungen um eine inhaltliche Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips nicht allzu weit führten. Es sei ihm wohl gelungen, grobe Richtungen zu skizzieren, im „Konkreten“ bestünden indes weiterhin viele Ungewissheiten.

Im Übrigen finden sich in der Literatur zum Sozialstaatsprinzip einige Einzelpositionen, die sich speziell mit der Struktur und dem Leistungsniveau des vom Grundgesetz geforderten Sozialstaates auseinandersetzen.

Nach einer verbreiteten Auffassung dürfte der Gesetzgeber das bestehende System der Sozialversicherung nicht einfach ersatzlos aufheben, ohne mit der Verfassung in Konflikt zu geraten (Benda 1981: 139; Benda 1995: 769; Brockmeyer 1999: Rn. 45; Degenhart 1999: 153; Grabbe 1979: 67; Hartwich 1977: 50; Hesse 1995: Rn. 213; Ipsen 1999: 259; Maurer 1999: 244; Reiter 1989: 342; Schnapp 1983: 881; Weber 1965: 416). Andere beziehen die Garantie nur auf das System der sozialen Sicherheit im Allgemeinen (Badura 1989, 493; Meyer 1985: 42; Papier 1996: 73; Rüfner 1991: 28; Sauer 1991: 239) oder die grundlegenden Strukturen des hergebrachten Sozialversicherungssystems (Bogs 1962: G 13 f.; Grabbe 1979: 66; Ipsen 1999: 258; Weber 1965: 416). Vereinzelt unterbleiben konkretere Aussagen zum Inhalt des Sozialstaatsprinzips völlig. Statt dessen wird zur restriktiven Auslegung geraten (Herzog 1980: Rn. 24 f.) oder erklärt, alle bisherigen Konkretisierungsversuche seien methodologisch unzulässige Scheinlösungen des Problems der gesellschaftspolitischen Defizite des Grundgesetzes (Noack 1975: 192). Die meisten Beiträge folgen freilich der Position des Bundesverfassungsgerichts, wonach das Sozialstaatsprinzip dem einfachen Gesetzgeber auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit jedenfalls keine bestimmte Organisationsform vorgebe (Degenhart 1999: 154; Isensee 1973: 27 f.; Isensee 1982: 371; Meyer 1985: 42; Ridder 1960: 9 f.; Schieck 2001: Rn. 81; Schnapp 1998: 877). Was das von der Verfassung zwingend gebotene Leistungsniveau betrifft, schwanken die Meinungen zwischen dem Existenzminimum (Isensee 1982: 278; Sommermann 2000: Rn. 114) und einem Niveau darüber (Eichenhofer 2000: Rn. 121; Maurer 1999: 244; Rüfner 1991: 28; Schieck 2001: Rn. 81; Zacher 1995: 1091).

Bei der dogmatischen Herleitung der konkreteren Inhalte des Sozialstaatsprinzips werden verschiedene Ansätze verfolgt. Teils stützt sich die Literatur auf einen historischen Ansatz. Dann heißt es: Das Grundgesetz habe mit der Sozialstaatsklausel ein bestimmtes, vorgefundenes Modell von Wohlfahrtsstaatlichkeit übernommen (Hartwich 1977: 50; Kittner 1989: Rn. 29; Grabbe 1979: 66; Weber 1965: 416). Teils wird erklärt, das Grundgesetz orientiere sich an einem allgemeinen Konsens über bestimmte Regelungen und Institutionen, die dadurch verfassungsfest geworden seien (Benda 1995: 779). Andere ziehen die Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes (Art. 74 I Nr. 7 und 12 GG) heran (Sauer 1991: 234; Schnapp 1983: 888; dagegen Burgi 2001: Rn. 97; Hermes 2000: Rn. 60; Meyer 1985: 42) oder die Verwaltungskompetenz des Art. 87 II GG (Lerche 1992: Rn. 152). Nach einem neueren Ansatz soll sich die Auslegung an den sozialen Grundrechten orientieren, die eine deutsche Verfassungstradition haben (Weimarer Reichsverfassung; Verfassungen der Länder) und den verschiedenen europäischen Verfassungen gemeinsam zugrunde liegen (Bleckmann 1993: 340 f.).

d) Verbraucherschutz

Allgemeines

Der Rechtsbereich des Verbraucherschutzes entwickelte sich aus der Einsicht, dass auf dem Markt Ungleichgewichte herrschen und Marktmacht unterschiedlich verteilt ist. Oft können Marktteilnehmer auch die Folgen ihrer rechtsgeschäftlichen Handlungen nicht richtig absehen und einschätzen.

Die klassischen Grundrechte in der Gestalt der liberalen Freiheitsrechte gehen von der Vorstellung aus, dass Grundrechtsträger ihre Interessen im rechtsgeschäftlichen Verkehr grundsätzlich angemessen vertreten können (Zippelius 1999: 290 ff.). Dies entspricht der Annahme des Liberalismus, dass am Markt grundsätzlich Verhandlungspartität herrscht; das Ergebnis eines ohne staatliche Intervention zustande gekommenen Vertrages sei daher stets ein für alle

Seiten akzeptabler und gerechter Kompromiss, der die Interessen der Vertragsparteien zum Ausgleich bringe. In der Praxis erwies sich diese Vorstellung rasch als naiv und falsch: „Die Auffassung, daß die Freiheit selbst die beste Bürgin der Richtigkeit des Freiheitsgebrauchs sei, ist – wenn überhaupt – nur haltbar unter der Voraussetzung, daß Gott die (vermeintliche) Freiheit des Menschen wolle und handle“ (Krüger 1966: 544). Tatsächlich sind viele Verhandlungssituationen durch ein Übergewicht von realer Macht auf einer Seite gekennzeichnet (Informationsvorsprung, Erfahrungsvorsprung, Überlegenheit aufgrund von Handlungsalternativen). In einer solchen Konstellation ist eine Vertragspartei in der Lage, dem anderen Teil eine Vertragsgestaltung aufzuzwingen, die einseitig ihren Interessen dient. Für die unterlegene Partei wird die grundrechtlich garantierte Privatautonomie zur „Freiheit“, sich dem Willen und den Interessen der anderen Partei zu unterwerfen.

Um einen solchen „Missbrauch“ von Freiheit zu verhindern, kann der Gesetzgeber Vorschriften über den Abschluss und den Inhalt von Verträgen erlassen, die dem strukturellen Ungleichgewicht am Markt entgegenwirken. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich dann die Frage, ob die Verfassung solche Eingriffe zulässt oder gar fordert. Denn die Privatautonomie bzw. die Vertragsfreiheit – also die Freiheit, Verträge nach eigenem Gutdünken und ohne staatliche Vorgaben abzuschließen – ist ihrerseits grundgesetzlich abgesichert. Bezieht sich der Vertrag auf die berufliche Tätigkeit einer Vertragspartei, so streitet dafür die Berufsfreiheit (Art. 12 GG). Wird Eigentum vertraglich übertragen, ist Art. 14 GG einschlägig. Im Übrigen ist die Vertragsfreiheit eine Ausformung der in Art. 2 I GG verbürgten allgemeinen Handlungsfreiheit (Erichsen 1989: 1210). Zwingende Vorschriften über den Abschluss und den Inhalt von Verträgen stellen daher – für beide Seiten, nicht nur für die zu schützende – einen Grundrechtseingriff dar, der verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden muss.

Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht hat zu Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes unter dem Blickwinkel des Verfassungsrechts noch nicht ausführlich Stellung bezogen. Einer Reihe von Entscheidungen ist gleichwohl zu entnehmen, dass das Gericht ein materielles Verständnis von Freiheit vertritt. Das ist für die Legitimation von Eingriffen in die Vertragsfreiheit entscheidend: „Freiheit“ erschöpft sich danach nicht in der Abwesenheit von staatlichem Zwang; auch privater Zwang kann eine Bedrohung für die Freiheit sein.

So will das Bundesverfassungsgericht dem „Gedanken der Würde und der Freiheit des Menschen die Aufgabe“ entnehmen, „auch im Verhältnis der Bürger untereinander für Gerechtigkeit und Menschlichkeit zu sorgen“ (BVerfGE 5, 85, 205f.). In BVerfGE 81, 242, 254 f. heißt es sodann ausführlich: „Keine bürgerlich-rechtliche Vorschrift darf im Widerspruch zu den Prinzipien stehen, die in den Grundrechten zum Ausdruck kommen . . . Solche Schranken [der Privatautonomie] sind unentbehrlich, weil Privatautonomie auf dem Prinzip der Selbstbestimmung beruht, also voraussetzt, daß auch die Bedingungen freier Selbstbestimmung tatsächlich gegeben sind. Hat einer der Vertragsteile ein so starkes Übergewicht, daß er vertragliche Regelungen faktisch einseitig setzen kann, bewirkt dies für den anderen Vertragsteil Fremdbestimmung . . . Gesetzliche Vorschriften, die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenwirken, verwirklichen hier die objektiven Grundentscheidungen des Grundrechtsabschnitts und damit zugleich das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1)“.

Diese Äußerungen zeigen, dass für das Bundesverfassungsgericht „Verbraucherschutz“ im weitesten Sinn durch die materiell verstandenen Grundrechte und das Sozialstaatsprinzip legi-

timiert sein kann.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht nimmt sogar an, dass ein ausgleichender Eingriff durch den Gesetzgeber unter bestimmten Umständen nicht nur zulässig, sondern geboten ist: „Wenn bei einer solchen Sachlage [Übergewicht einer Vertragspartei] über grundrechtlich verbürgte Positionen verfügt wird, müssen staatliche Regelungen ausgleichend eingreifen, um den Grundrechtsschutz zu sichern“ (BVerfGE 81, 242, 255). In einer späteren Entscheidung heißt es bekräftigend: „Handelt es sich um eine . . . Fallgestaltung, die eine strukturelle Unterlegenheit des einen Vertragsteils erkennen läßt, und sind die Folgen des Vertrages für den unterlegenen Vertragsteil ungewöhnlich belastend, so muß die Zivilrechtsordnung darauf reagieren“ (BVerfGE 89, 214, 232). In BVerfGE 5, 85, 206 verpflichtete das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber zur Verhinderung „wirklicher Ausbeutung“.

Das Bundesverfassungsgericht betont allerdings auch hier, dass der Gesetzgeber einen großen Handlungsspielraum habe, wenn er strukturelle Marktungleichgewichte ausgleiche. Die „Ausgestaltung“ der Vertragsfreiheit obliege „im wesentlichen dem Gesetzgeber“ (BVerfGE 8, 274, 329). Bei korrigierenden Eingriffen stehe „dem Gesetzgeber . . . ein besonders weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zur Verfügung“. Der Gesetzgeber dürfe zwar „offensichtlichen Fehlentwicklungen nicht tatenlos zu sehen“; er müsse „aber beachten, daß jede Begrenzung der Vertragsfreiheit zum Schutze des einen Teils gleichzeitig in die Freiheit des anderen Teil“ eingreife (BVerfGE 81, 241, 254).

Literatur

Die rechtswissenschaftliche Literatur zum Verbraucherschutz liegt auf der Linie des Bundesverfassungsgerichts. Es wird vielfach hervorgehoben, dass das Sozialstaatsprinzip eine soziale Ausgestaltung des Privatrechts fordere und Eingriffe in die Vertragsfreiheit durch Art. 20 I und Art. 28 I GG gedeckt seien (Bieback 1987: 233; Dürig 1958: Rn. 60; Fuchs 1998: 170 f.; Laufke 1956: 185; Stern 1984: 90). Der Schutz der Freiheit der unterlegenen Vertragspartei sei notwendig (Bieback 1987: 233; Drexel 1998: 281 ff.; Paulus/Zenker 2001: 1 f.). Überwiegend wird der Verbraucherschutz in den materiell verstandenen Grundrechten und im Sozialstaatsprinzip verankert (Breuer 1989: 975; v. Hippel 1986: 270; Reich 1977: 197; Reich/Tonner 1974: 1046; nur für die Verankerung in den Grundrechten hingegen Drexel 1998: 245, 247).

Zur Pflicht des einfachen Gesetzgebers zum ausgleichenden Eingreifen finden sich nur vereinzelt Äußerungen. Reich etwa führt allgemein den Fall an, dass durch wirtschaftliche Maßnahmen allein (gemeint sind offenbar Sozialtransfers) Machtungleichgewichte nicht geändert werden können (Reich 1977: 197). Zacher sieht den Sozialstaat in der Pflicht, wenn eine unsoziale Ausnutzung wirtschaftlicher Macht zu befürchten sei (Zacher 1980: 826 f.). In solchen Fällen soll ein Untätigbleiben des Gesetzgebers wohl verfassungswidrig sein. Konkretere Ausführungen werden nicht gemacht.

e) Umweltschutz und Infrastruktur

Umweltschutz und Infrastruktur sind zwei weitere konkrete Bereiche, für die eine besondere staatliche Verantwortlichkeit diskutiert wird. Für den Umweltschutz ist dies eine jüngere Entwicklung. Für die Daseinsvorsorge im Sinne Forsthoffs reicht die Diskussion weiter zu-

¹¹ Vgl. auch BVerfGE 89, 214, 232: „Das [die Zulässigkeit eines Eingriffs durch den Gesetzgeber] folgt aus der grundrechtlichen Gewährleistung der Privatautonomie [also der Freiheit der unterlegenen Partei] und dem Sozialstaatsprinzip.“ Zum Sozialstaatsprinzip ähnlich schon BVerfGE 8, 274, 329.

rück; sie hat im Zusammenhang mit der „Privatisierung“ verschiedener staatlicher Dienste unlängst wieder an Aktualität gewonnen.

Umweltschutz

Die Diskussion über die staatliche Verantwortlichkeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes lässt sich in zwei zeitliche Abschnitte gliedern: die Zeit vor und die Zeit nach der Einführung des Staatsziels des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG im Jahr 1994.

Vor der Einführung des Art. 20a GG gab es im Wesentlichen zwei Ansätze für eine staatliche Verantwortung auf dem Gebiet des Umweltschutzes: das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I, 28 I GG) sowie die Grundrechte.

Nach einer Ansicht sollte jedes Grundrecht das Vorhandensein existenznotwendiger Lebensumstände voraussetzen, sonst lasse es sich nicht verwirklichen (Michel 1986: 265). Zumeist berief man sich jedoch auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 II 1 GG (Benda 1982: 242; Klein 1974: 652; Külz 1975: 189; Lücke 1976: 290, 292; Stober 1988: 430; Weber 1971, 806), vereinzelt auf das Eigentumsrecht nach Art. 14 GG (Steinberg 1996: 1986). All diesen Ansätzen liegt der Gedanke zugrunde, dass Grundrechte in ihrem materiellen Gehalt – nämlich in der tatsächlichen Ausübbarkeit – durch die fortschreitende Zerstörung der Umwelt bedroht seien. Dass Umweltgefährdungen oft nicht unmittelbar durch staatliche Maßnahmen hervorgerufen würden und daher ein klassischer Grundrechtseingriff nicht vorliege, entlasse den Staat nicht aus seiner Verantwortung. Der Staat habe nämlich allgemein die Aufgabe, die Grundrechte als Elemente einer objektiven Wertordnung auch vor Störungen durch Dritte zu schützen (seit BVerfGE 7, 198, 205 ständige Rechtsprechung). In diesem Sinn sei der Staat eben auch verpflichtet, gegen Umweltgefährdungen und Umweltzerstörungen vorzugehen. Keine Einigkeit herrschte in den 80er Jahren darüber, ob die Pflicht als rein objektivrechtliche anzusehen sei (so Stober 1988: 430) oder ob die Betroffenen einen subjektiven, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Umweltschutzmaßnahmen hätten (so Benda 1982: 242; Klein 1974: 652; Külz 1975: 189; Lücke 1976: 290, 292; Weber 1971: 806)¹². Übereinstimmend wurde dagegen angenommen, dass die staatliche Pflicht streng anthropozentrisch angelegt sei, sich also nur auf die unmittelbare Gefährdung von Rechtsgütern des Menschen beziehe. Eine Pflicht des Staates zum Schutz der Natur um ihrer selbst willen (Erhalt von wertvollen Lebensräumen oder der Artenvielfalt) könne aus den Grundrechten nicht hergeleitet werden (Hahn 1996: 19; Steinberg 1996: 1987). Außerdem wurde angenommen, dass der Gesetzgeber bei seinen Maßnahmen einen weiten Ermessensspielraum habe; eine Verletzung der Schutzpflichten könne nur bejaht werden, wenn die staatlichen Maßnahmen völlig unzureichend seien und das Untermaßverbot nicht beachtet werde (Steinberg 1996: 1989).

Ein anderer Ansatz stützte sich zur Begründung eines Staatsziels Umweltschutz auf das Sozialstaatsprinzip (Breuer 1981, 393 ff.; Bullinger 1974: 78; Soell 1985: 211; Stern 1984: 908; Steiger 1975: 69). Das Sozialstaatsprinzip verpflichte den Staat, für die Existenzsicherung der Bürger zu sorgen. Diese Pflicht sei auch bedeutsam, soweit es um Gefährdungen durch Umweltzerstörungen gehe, und zwar sowohl im Hinblick auf eine Gefährdung der unmittelbaren Existenzgrundlagen (Luft, Wasser etc.) als auch auf eine Gefährdung der natürlichen Grundlagen der Wirtschaftstätigkeit (Bullinger 1974: 78; Soell 1985: 211). Dem wurde entgegengehalten, dass über das Sozialstaatsprinzip nicht mehr als ein enges ökologisches Existenzmi-

¹² Zu staatlichen Schutzpflichten zunächst skeptisch BVerfGE 56, 54, 70 f., später subjektive Rechte stillschweigend annehmend BVerfGE 77, 170, 212 ff.; 77, 346, 402; 79, 175.

nimum gesichert sei (Himmelman 2000: 22). Zu bedenken sei auch, dass aus dem Prinzip wegen seiner großen Unbestimmtheit kaum konkrete Handlungsanweisungen für den Gesetzgeber zu gewinnen seien (Salzwedel 1982: 27 f; Rauschning 1980: 185 f.).

Der entscheidende Wandel in der Diskussion kam mit der lange geforderten und umstrittenen Einführung des Umweltschutzes als ausdrückliches Staatsziel in das Grundgesetz durch den neuen Art. 20a GG¹³. Nach Art. 20a GG schützt der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen“; dies soll „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“ geschehen. Wie das Sozialstaatsprinzip ist Art. 20a GG in zweierlei Hinsicht wirksam: Für die Gesetzgebung enthält die Bestimmung einen Auftrag (Steinberg 1996: 1991), für die Gerichte und Verwaltungsbehörden eine Auslegungs- und Ermessensrichtlinie bei der Anwendung des einfachen Rechts (Uhle 1996: 56; Kloepfer 2001: Rn. 41). Art. 20a GG beinhaltet nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers indes kein subjektives Recht (Steinberg 1996: 1992). Umstritten ist, ob die Schutzrichtung ökozentrisch (Schutz der Umwelt um ihrer selbst willen; so Kuhlmann 1995) oder anthropozentrisch angelegt ist (Schutz der Umwelt um des Menschen willen; so Kloepfer 1996: 77). Jedenfalls gewährt Art. 20a GG dem Gesetzgeber einen großen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Für das Schutzniveau ergeben sich aus Art. 20a GG nur wenige konkrete Vorgaben. Art. 20a GG soll lediglich einen „effektiven“ (Schink 1997: 226) oder auch „rechtzeitigen“ (Wolf 2001: Rn. 43) und „wirksamen“ (Wolf 2001: Rn. 43; Steinberg 1996: 1992) gesetzlichen Umweltschutz gewährleisten.

Mit Blick auf die Abgrenzung zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Verantwortung ist insbesondere festzuhalten, dass sich Art. 20a GG schon vom Wortlaut her nur an den Staat wendet. Private werden durch Art. 20a GG weder berechtigt noch verpflichtet (Wolf 2001: Rn. 11). Dies wurde verschiedentlich kritisiert, weil die Verfassung damit die zentrale Rolle der Gesellschaft für den Umweltschutz außer Acht lasse (Geddert-Steinacher 1995: 48). Die Kritik scheint jedoch überzogen. Der Umstand, dass der Gesetzgeber Adressat des Schutzauftrages ist, sagt noch nichts darüber aus, wie der Staat seiner Verantwortlichkeit nachkommt. Soweit der Gesetzgeber tätig wird, ist es an ihm, auch die Aufgabenbereiche von Staat und Gesellschaft abzugrenzen und Rahmenbedingungen für ein umweltverantwortliches Wirtschaften zu setzen (Wolf 2001: Rn. 13). Das Grundgesetz gibt nur vor, dass der Staat die Verantwortung für den Umweltschutz trägt. Wie der Staat dieser Verantwortung gerecht werden soll, ist offen.

Infrastruktur

Die Verpflichtung des Staates zur Sicherstellung einer angemessenen Infrastruktur im Kernbereich der Daseinsvorsorge (Versorgung, Entsorgung, Verkehr) wird aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes hergeleitet (Bull 1977: 245; Degenhart 1999: 153; Gromoll 1982: 210; v. Hagemeister 1992: 159; Klein 1968: 18; Knemeyer 1978: 71; Maunz/Zippelius 1998: 103; Maurer 1999: 244; Reidt 1996: 1157; Rübner 1996: Rn. 46; Thiele 1980: 107; Tiemann 1976: 267). Eine staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip deshalb, weil die Daseinsvorsorge zur Sicherstellung einer menschenwürdigen Existenz erforderlich ist.

¹³ Die Qualifikation als Staatsziel ist unbestritten. Aus der Rechtsprechung vgl. etwa BVerfG NVwZ 1997, 159; BVerwGE 104, 68, 77; aus der Literatur Murswiek 1999: Rn. 12 mit weiteren Nachweisen.

Die Frage, wie weit die staatlichen Verpflichtungen im Bereich der Daseinsvorsorge im Einzelnen reichen, wurde brisant, als in den 90er Jahren öffentliche Einrichtungen verstärkt „privatisiert“ wurden. Auch im Privatisierungsdiskurs wird überwiegend angenommen, dass die staatliche Verantwortung letztlich nicht sehr weit reicht. Der Staat trage nur die Verantwortung dafür, dass die Bürger zu erträglichen Bedingungen Zugang zu den lebensnotwendigen Einrichtungen der Infrastruktur bekommen. Der Staat sei nicht verpflichtet, die Einrichtungen selbst zur Verfügung zu stellen und zu unterhalten. Er könne die Aufgaben auch Einrichtungen überlassen, die von Privaten betrieben werden. Nur wenn und soweit das von der Verfassung geforderte Versorgungsniveau in Bezug auf Quantität, Qualität und Zugangsbedingungen von privaten Unternehmen nicht erreicht werde, sei der Staat gefordert. Dann müsse er entweder regulierend eingreifen oder – wenn nötig – die Einrichtungen selbst betreiben. Für viele liegt das verfassungsrechtlich geforderte Versorgungsniveau freilich eher niedrig¹⁴.

Die differenzierte Rolle des Staates bei der Sicherstellung der Daseinsvorsorge durch Private wird verschiedentlich mit dem Begriff der „Garantenstellung“ umschrieben (Börner 1978: 17; Gallwas 1970: 228 ff.; Krieger 1980: 86; Ossenbühl 1973: 294; Zeidler 1971: 570)¹⁵. Für die verschiedenen Stufen der staatlichen Verantwortlichkeit und ihre Abgrenzung zur privaten Verantwortung finden sich aber auch andere Umschreibungen, wie etwa: „Gewährleistungsverantwortung“ vs. „Auffangverantwortung“ (Hoffmann-Riem 1996: 22 ff.), „Erfüllungsverantwortung“ vs. „Kontrollverantwortung“ (Bauer 1995: 277 ff.), „Aufgabenverantwortung“ vs. „Aufgabenwahrnehmung“ (Benz 1995: 384), „Erfüllungsverantwortung“ vs. „Rahmenverantwortung“ (Hoffmann-Riem/Schneider 1995: 39) oder auch „Leistungsverwaltung“ vs. „Regulierungsverwaltung“ (Wieland 1995: 332) und „Leistungsstaat“ vs. „Regulierungsstaat“ (Grande 1993: 389).

Im Zuge der bedeutendsten Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens – der Privatisierung der Deutschen Bundespost – hat die besondere staatliche Verantwortung für eine ausreichende Versorgung durch Private sogar ausdrücklich Eingang in das Grundgesetz gefunden: Nach Art. 87f I GG ist der Bund verpflichtet, durch Gesetz „im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ zu gewährleisten (näher Stern 1997: 309 ff.). Der Verfassungsauftrag des Art. 87f I GG wird wie das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I bzw. Art. 28 I GG und das Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG als Staatszielbestimmung qualifiziert (Lerche 1996: 259; Rottmann 1994: 194; Stern 1997: 313). Auch hier scheint der Handlungsspielraum des Gesetzgebers groß zu sein.

f) Alter Staatsaufgabendiskurs: Vom Rechtsstaat zum Sozialstaat

Die Lehre von den Staatsaufgaben oder (in älterer Terminologie) von den Staatszwecken – sie bildet den geistesgeschichtlichen Hintergrund der eben beschriebenen Diskurse zum Sozialstaatsprinzip – hat eine wechselvolle Geschichte, die hier zumindest bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgt werden soll.

¹⁴ Bull: „erschwerende oder diskriminierende Bedingungen“; Degenhart: „angemessene Bedingungen“; Gromoll: „offensichtliche soziale und infrastrukturelle Desintegration“; Klein: „angemessene Bedürfnisbefriedigung“; Reidt: „unerträgliche Konsequenzen für die auf die Einrichtung Angewiesenen“; Rüfner: „unerträgliche Zustände“; Thiele: „Durchschnittsbeschaffenheit eines menschenwürdigen Lebens“; Tiemann: „sozial (un)zumutbare Bedingungen“.

¹⁵ Die Beiträge beziehen sich durchweg auf Fälle der sogenannten „funktionalen Privatisierung“, also der Einschaltung von Verwaltungshelfern als Erfüllungsgehilfen des Staates. Zum Begriff näher Schuppert 1998: 76.

Die naturrechtlich geprägte Staatslehre der Revolutionszeit des 19. Jahrhunderts setzte dem positiven staatlichen Recht das Vernunftrecht als ein vorstaatliches Recht gegenüber. Für Rotteck etwa bildete das „Ur-Recht“ oder ursprüngliche bzw. absolute Recht einen wesentlichen Kern des Vernunftrechts (Rotteck 1840a: 96 ff.). Einen Teil des Ur-Rechts wiederum bildete das Privatrecht, verstanden als das „Recht der Einzelnen“, das Rotteck in einem scharfen Gegensatz zum öffentlichen Recht sah. Das Privatrecht beruhte seiner Meinung nach auf einer „eigenen Basis“, eben dem vorstaatlichen Recht. Es sei dem Staat daher nur zum Schutz und zur Gewährleistung anvertraut, während das öffentliche Recht erst aus dem Staat hervorgehe. Aus dieser prinzipiellen Zweiteilung zwischen vorstaatlichem privaten Recht und positivem öffentlichen Recht leitete Rotteck wichtige Schranken für die Staatsgewalt ab: Das Privatrecht sei – so erklärte er – für die Staatsgewalt prinzipiell „unantastbar“. Es könne durch öffentliches Recht zwar modifiziert werden, das öffentliche Recht dürfe aber niemals über das Privatrecht „herrschen“. Insbesondere dürften private Rechte ohne die Zustimmung der Betroffenen nicht entzogen werden.

Rotteck begnügte sich allerdings nicht damit, den einzelnen Individuen und damit der „Gesellschaft“ als Ganzes einen für die Staatsgewalt prinzipiell unantastbaren Bereich der freien Betätigung zu sichern, in dessen Mittelpunkt das privatrechtliche Eigentum und die Gewerbe-freiheit standen. Er formulierte für die Staatsgewalt weitere naturrechtliche Schranken, die sich insbesondere aus den Staatszwecken ergeben sollten (Rotteck 1840b: 46 ff.). Die durch die „Vernunft“ gegebenen Staatszwecke fasste Rotteck (in Ablehnung der herrschenden politischen Verhältnisse) außerordentlich eng. Er zählte dazu lediglich die Herstellung der äußeren Freiheit sowie die Sicherheit des Daseins und der Rechte; keinesfalls dürfe der Staat das „öffentliche Wohl“ verfolgen (Rotteck 1840b: 58 ff.).

Die Staats(rechts)lehre aus der Zeit nach der Reichsgründung – als ein früher Vertreter sei Friedrich Julius Stahl herausgegriffen – löste sich von den naturrechtlichen Vorstellungen. In den Vordergrund trat das positive, also das staatlich gesetzte Recht. Die Staatsgewalt unterlag danach keinen vorstaatlichen Bindungen. So spricht Stahl wohl noch von „angeborenen Rechten“ (Leben, Freiheit, Ehre, die allgemeine Fähigkeit zu Vermögens- Familien-, politischen und kirchlichen Rechten), die er den „erworbenen Rechten“ gegenüberstellt (Stahl 1878: 286 ff.). Die angeborenen Rechte hätten die Menschen aber nur „nach der Idee“. Konkrete Forderungen ergäben sich daraus nicht. Was letztlich zähle, seien nicht die angeborenen, sondern die wirklichen, positiven, staatlich gewährten Rechte, und insoweit lasse sich ein unantastbarer Bereich der Individuen und der Gesellschaft nicht ausmachen: Alle menschliche Freiheit finde eine Grenze „in dem, was die Idee des Gemeinzustandes und der Rechtsordnung oder die naturgemäße Fortbildung derselben mit unabweisbarer Nothwendigkeit fordert oder ausschließt“ (Stahl 1878: 339).

Unter dem Einfluss Schellings und Hegels fasste Stahl die Staatszwecke deutlich weiter als Rotteck. Allgemeinsten Zweck des Staates ist für Stahl „die Verwirklichung des sittlichen Reiches“ (Stahl 1856: 144). In diesem Sinne entfalte sich die Wirksamkeit des Staates insbesondere nach drei Seiten: zum Schutz und zur Förderung der Menschen, zur Vollendung der nationalen Existenz und zur Handhabung der gebotenen Lebensordnung (Stahl 1856: 132). Der Staat bleibt demnach nicht auf die Herstellung von „Sicherheit“ beschränkt, wie die naturrechtlichen Vertreter behauptet hatten. Zum Staatszweck und damit zum Gegenstand des öffentlichen Rechts gehören darüber hinaus der Wohlstand, die öffentliche Sitte und Ehrbarkeit, die Bildung und die öffentliche Wohlfahrt (Stahl 1856: 150 f.). Und: „Was . . . Funktion des Staates ist, gehört natürlich eben dadurch . . . unter die Kategorie des öffentlichen Rechts“ (Stahl 1878: 301). Wesen des öffentlichen Rechts sei die „Beherrschung“ und die „Unterwerfung“ der Adressaten. Es gibt freilich auch in der Stahl'schen Konzeption einen Bereich des

„Privaten“ bzw. der Gesellschaft: Die „Beherrschung“, die die Gemeinschaft (der Staat) übe, dürfe „nur äußerlicher, d.i. nur rechtlicher Art sein“ (Stahl 1856: 136). Um das Privatleben und die innere Sittlichkeit der Menschen habe sich der Staat nicht zu kümmern. Der Staat sei nur „Anstalt zur äußeren Ordnung und Förderung des socialen Lebens“ (Stahl 1856: 137), Staatsgewalt bleibe auf die Mittel des Rechts beschränkt.

Georg Jellinek – er steht für die Staats(rechts)lehre des ausgehenden 19. Jahrhunderts, aber auch für die Lehre in der Weimarer Republik – ordnet die im 19. Jahrhundert vertretenen Lehren allesamt einer „relativen“ Theorie zu, weil sie den Staatszweck in erster Linie aus „dem jeweiligen Bewußtseinsinhalt eines Volkes und einer Zeit“ entnehmen (Jellinek 1914: 249). Staatszwecke wandeln sich im Lauf der Zeit, und „erste Aufgabe aller relativen Theorien [denen er seine eigene Auffassung zurechnet] ist es vor allem, den Bereich der Staatstätigkeit durch Untersuchung der ihr durch ihre Mittel und Wirkungsart gezogenen Grenzen abzustechen, also festzustellen, was der Staat überhaupt mit Erfolg unternehmen kann“ (Jellinek 1914: 250). Es geht also nicht nur um eine inhaltliche Beschreibung von Staatstätigkeit, es geht insbesondere auch um eine Bestimmung ihrer Schranken gegenüber der Sphäre des Privaten.

Die „Lebensäußerungen“ des Staates lassen sich für Jellinek auf drei große Kategorien zurückführen: das Bewahren, das Ordnen und das Unterstützen, die zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich stark ausgeprägt waren (Jellinek 1914: 253). Außerdem könne man unterscheiden zwischen Tätigkeiten, die dem Staat ausschließlich zukommen, und solchen Tätigkeiten, „mit welchen er nur ordnend, unterstützend oder abwehrend zu individuellen und sozialen Lebensäußerungen“ hinzutrete. Ausschließlich dem Staat zugehörig seien der Schutz der Gesamtheit und ihrer Glieder gegen äußere Angriffe sowie die bewusste Fortbildung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung. Machtbehauptung, Schutzgewährung und Rechtsbewahrung seien lange die einzigen Staatszwecke gewesen. Für seine Zeit hält Jellinek jedoch fest: „Eine so kümmerliche, den Staat auf einen Schutz- und Trutzverband nach außen, einen Gerichtsverband nach innen reduzierende Anschauung findet . . . in der politischen Wirklichkeit . . . keine Stätte mehr“ (Jellinek 1914: 258). Bei „steigender Kultur“ würden sich dem Staat „neue Gebiete höchster Zwecke“ eröffnen. Jellinek rechnet dazu vor allem die Arbeiterschutzgesetzgebung, die Fürsorgegesetzgebung, das Gesundheitswesen, die Post, die Telegraphen, die Eisenbahnen und den Bereich der Bildung (er bezeichnet diese Bereiche zusammenfassend als „Kulturpflege“ oder „Kulturförderung“). Sei eine Entwicklung so weit fortgeschritten, sei es besonders wichtig, sich um „die Grenzlinie zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Tätigkeit“ zu bemühen, weil die Tätigkeit des Staates damit über seine exklusiven Zwecke hinaus ausgedehnt worden sei. Mit Blick auf die gegebenen Verhältnisse stellt Jellinek insoweit eine fortschreitende Zentralisation fest: „Je mehr durch einheitliche, umfassende Organisation, d.h. durch Zentralisation, das in Frage stehende Kulturinteresse befriedigt werden kann, desto größer ist der Anspruch des Staates und an den Staat, es ausschließlich oder doch überwiegend zu versorgen. Daraus ergibt sich, dass der Staat auf dem Gebiete der Kulturpflege die individuelle freie Tätigkeit teils zu ersetzen, teils zu ergänzen bestimmt ist“ (Jellinek 1914: 261). Der „umfassenden Macht“ des Staates will Jellinek gleichwohl eine feste Grenze ziehen, und diese Grenze markiert zugleich die Trennlinie zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Tätigkeit: „Nichtregulierte individuelle und genossenschaftliche Tat soll nur insoweit zurücktreten oder ausgeschlossen werden, sofern der Staat mit seinen Mitteln das betreffende Interesse in besserer Weise zu befördern vermag“ (Jellinek 1914: 263).

Die Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland knüpft im wesentlichen an die von Jellinek geprägte Sichtweise an.

Nawiasky etwa unterscheidet wie Jellinek zwischen notwendigen und zusätzlichen (expansiven) Staatszwecken (Nawiasky 1952). Der ersten Kategorie ordnet er den Machtzweck und den Rechtszweck zu, der zweiten die „Kulturpflege“, die er allerdings aufgliedert in Wohlfahrtszweck (soziale Leistungen) und Kulturzweck (Bildung). Jedenfalls auf dem Gebiet der Wohlfahrts- und Kulturpflege müsse der Staat nicht alles allein besorgen. Hier könnten „sich die verschiedensten Tendenzen kreuzen, indem einerseits aus sozialen Gründen eine gewisse Gleichordnung im ganzen Lande angestrebt wird, andererseits die Entfaltung eigenständiger Kräfte Begünstigung findet oder wieder ökonomisch-rationelle Erwägungen zur Vereinheitlichung drängen“ (Nawiasky 1952: 161). Auch Nawiasky bestimmt die Grenze zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Tätigkeit mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips: Dem Staat komme die „Erfüllung umfassender weltlicher Gemeinschaftsaufgaben“ zu, „die über diejenigen hinausgehen, welche von den in seinem Bereich bestehenden Verbänden betreut werden“ (Nawiasky 1952: 163).

Krüger hingegen zählt nicht nur den Machtzweck und den Rechtszweck zu den unbedingten staatlichen Aufgaben, sondern insbesondere auch den Wohlfahrtszweck bzw. die Wohlfahrtspflege. Der Wohlfahrtsstaat sei keineswegs eine „Entartung“ des Rechtsstaats, und Wohlfahrtspflege sei keine „hinzutretende“ Staatsaufgabe, sie sei jeder Staatlichkeit „von vornherein wesentlich“ (Krüger 1966: 796). Krüger stützt seine Position vorrangig auf pragmatische Überlegungen. Zum einen bemerkt er: „Sind die Menschen z.B. nicht mehr gesonnen, ohne ein Mindestmaß von sozialer Sicherheit zu leben, so wird es für den Staat unmöglich, die Erlangung dieser Sicherheit dem Zufall zu überlassen . . . , wenn er nicht eine Unzufriedenheit will sich ballen sehen, deren repressiver Bekämpfung er wahrscheinlich nicht gewachsen sein würde“ (Krüger 1966: 770). Zum anderen erklärt er: „Je stärker . . . durch die Entwicklung der Hochzivilisation die Möglichkeit zurückgeht, kraft deren der einzelne Mensch sich selbst helfen und sich selbst versorgen kann, um so mehr muß der Staat darauf bedacht sein, daß das zur Aufrechterhaltung der Existenz erforderliche Mindestmaß an Versorgung mit Lebensmitteln, Kleidung und Wohnung jederzeit und sicher zur Verfügung steht“ (a.a.O.). Die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat hat für Krüger dennoch nicht nur positive Aspekte. Er spitzt die Ambivalenz, die schon bei Jellinek angeklungen ist, weiter zu. Der moderne Wohlfahrtsstaat entwickle sich immer mehr zu einem Wohlfahrtsstaat „auch für die Wohlhabenden“, zu einem „gehobenen Wohlfahrtsstaat“ (Krüger 1966: 800), und die Ansprüche des Wohlfahrtsmenschen an den Wohlfahrtsstaat seien unerschöpflich. Der Staat müsse den Menschen zum irdischen Glück verhelfen. Genau darin liege jedoch eine große Gefahr: Die Rolle des „Glücks-spenders“ sei erstens mit der Rolle des „freiheitlichen“ Staates nicht vereinbar, weil dieser die „Fiktion“ aufrechterhalte, dass seine Bürger um ihre Persönlichkeit ebenso wie um ihre sonstigen Überzeugungen selbst bemüht seien (Krüger 1966: 804). Zum anderen sei zu befürchten, dass die Menschen „verwöhnt durch die ihnen in den Schoß gelegte Versorgung mit dem Minimum, es auch für den gehobenen Bereich vorziehen werden, sich versorgen zu lassen, als sich selbst zu versorgen“ (Krüger 1966: 814).

Krügers Worte klingen wie eine frühe Fassung jener Bedenken, die Zacher in seinen jüngsten Arbeiten zum Sozialstaatsprinzip formuliert hat (Zacher 1999; Zacher 2000). Zacher sieht den deutschen Sozialstaat heute in „Schwierigkeiten“, und zwar in Schwierigkeiten, die maßgeblich auf bestimmte Strukturfehler des Leistungssystems zurückzuführen seien. Der Sozialstaat beruhe auf einer wichtigen „Grundformel“: Jeder Erwachsene solle die Möglichkeit haben, durch Arbeit Einkommen zu verdienen und davon seine Bedarfe und die seines Unterhaltsverbandes zu decken; er trage aber auch die Verantwortung dafür (Zacher 2000: 188). Der deutsche Sozialstaat habe eben jene Grundformel „relativiert“: „Der einzelne muß nicht auf Arbeit, er kann auch auf soziale Leistungen, auf den Schutz des Arbeitsrechts usw. setzen“ (Zacher 2000: 194). Problematisch sei dies deshalb, weil mit dem Ausbau des Sozialstaates

eine „eigentümliche Klassenlosigkeit“ einhergegangen sei. Es sei eine breite gesellschaftliche Mitte entstanden; entstanden sei auch die Bereitschaft vieler, sich zur Mitte zu rechnen, so dass die Mitte „nach oben“ prinzipiell „offen“ sei (Zacher 2000, 192). Das „größte Glück der Mitte“ aber dürfe nicht die Priorität des Sozialstaates sein; das sei Sache der Gesellschaft. Das gelte zumal dann, wenn die tragenden Prämissen des Sozialstaates (Vollbeschäftigung, Normalarbeitsverhältnis, traditionelle familiäre Lebensmuster, die demographischen Rahmenbedingungen des Generationenvertrages) in Frage gestellt seien. Unter diesen Umständen dürften „soziale Errungenschaften“ nicht unumkehrbar sein.

g) Neuer Staatsaufgabendiskurs: Verantwortungsteilung

In den 90er Jahren mehrten sich die Stimmen in der Rechtswissenschaft, die an der Steuerungsfähigkeit des öffentlichen Rechts zweifelten. Skepsis gegenüber dem Wohlfahrts- und Interventionsstaat des 20. Jahrhunderts wurde laut.

Grimm befürchtete, dass die Verfassung ihrem Anspruch nach umfassender Legitimierung und Limitierung der Staatsgewalt nicht mehr in vollem Umfang genügen könne (Grimm 1994). Die Verfassung stehe zwar in hohem Ansehen. Trotz der unbestreitbaren äußeren Erfolge mehrten sich aber Anzeichen, die auf eine zunehmende innere Schwäche der Verfassung hindeuteten und Zweifel an ihrer unverminderten Fähigkeit zur Politikregulierung weckten. Diese Anzeichen würden insbesondere dann hervortreten, wenn man die modernen wohlfahrtsfördernden Aktivitäten des Staates in den Blick nehme. Hier müsse der Staat aus verfassungsrechtlichen Gründen vielfach nicht-imperative Steuerungsmittel einsetzen, deren Effektivität allerdings fraglich sei. Gegenüber indirekter staatlicher Steuerung bestehe nämlich keine Gehorsamspflicht. Dreier konstatierte zumindest einen Bedeutungsverlust des (einfachen) Gesetzes gegenüber einer sich verselbständigenden Verwaltung (Dreier 1991). Der Bedeutungsverlust folge im Wesentlichen aus dem Wachstum sozialer, planender, leistender, infrastruktureller Staatsaufgaben und ihrer nur begrenzten Programmierbarkeit: „Im demokratischen Wohlfahrts- und Industriestaat . . . bedeutet Herrschaft der Gesetze stets und unvermeidlich: Mitherrschaft der Verwaltung“ (Dreier 1991: 210).

Ihre Zuspitzung erfuhren diese Zweifel sodann in der Forderung, der Staat möge sich angesichts der Überforderung durch die Aufgabenfülle auf seine Kernaufgaben bzw. auf seine wesentlichen Aufgaben zurückziehen (Nachweise bei Schuppert 1995: 761; Bauer 1995: 245 ff.). Die Forderung stand im Zentrum des (politischen) Privatisierungsdiskurses, der im Bereich der modernen Verwaltungsrechtswissenschaft zu einer neuerlichen Auseinandersetzung mit den Staatsaufgaben führte.

Schuppert lehnte die Gegenüberstellung von Kernaufgaben und Nicht-Kernaufgaben als zu undifferenziert ab, gestand jedoch zu, dass staatliche Verantwortlichkeit unterschiedlich intensiv sein könne: Es gehe „bei der Privatisierung von Staatsaufgaben um das Ausmaß der Verantwortung des Staates für die Erfüllung bestimmter Aufgaben und die Einsicht, daß diese staatliche Verantwortung nicht in allen Aufgabenbereichen die gleiche Intensität aufweist, sondern – je nach Aufgabenart – graduell gestuft gedacht werden“ müsse (Schuppert 1995: 768). Die „notwendige Staatlichkeit“ könne ein unterschiedliches Maß erreichen (Schuppert 1994: 26). Schmidt-Aßmann hatte nur wenig früher (sehr allgemein) von einem „Kooperationsspektrum“ zwischen staatlicher und privater Aufgabenerfüllung und entsprechend abgestuften „Verantwortungsbereichen“ gesprochen (Schmidt-Aßmann 1993: 43).

Die Grenze zwischen privatisierungstauglichen und nicht-privatisierungstauglichen Aufgaben will Schuppert durchaus normativ bestimmen. Er führt dafür zumindest eine „Faustregel“ an: „Je wichtiger eine Aufgabe für die Funktionsfähigkeit und das Selbstverständnis des Staates ist, desto unmittelbarer die staatliche Wahrnehmungsverantwortung; je unmittelbarer die Verantwortungs-wahrnehmung, desto weniger kommt eine Aufgabenprivatisierung in Betracht“ (Schuppert 1994: 28). Von dieser Faustregel ausgehend, will Schuppert mehrere „Verantwortungsstufen“ unterscheiden: die unmittelbare Erfüllungsverantwortung (typisch für die Polizei und die Steuerverwaltung), die mittelbare Erfüllungsverantwortung, umgesetzt durch Trabanten des Verwaltungssystems (wie z.B. im Fall der Substitution einer staatlichen Forschungsbürokratie durch die DFG), die Überwachungsverantwortung (typisch für die Bankenaufsicht oder die Versicherungsaufsicht), die Finanzierungsverantwortung (Filmförderung, Agrarsubventionen), die Beratungsverantwortung (Drogenberatung, Aids-Hilfe), die Organisationsverantwortung (Hochschulen, Rundfunk), die Einstandsverantwortung in den Fällen gesellschaftlicher Schlechterfüllung, die staatliche Rahmenverantwortung für private Aktivitäten und die staatliche Abfederungsverantwortung bei der Überlassung einer öffentlichen Aufgabe an den Markt.

Schuppert teilt allerdings nicht die Vorstellung, dass ein solcher „Rückzug“ des Staates in schwächere Formen der Verantwortung für den Staat stets zu einem Verlust von Terrain führen würde. Der Rückzug könne „vielmehr eine gewandelte, nicht notwendig schwächere Erscheinungsform des Staates zur Folge haben“ (Schuppert 1995: 762). Dies legen jedenfalls die britischen Erfahrungen mit der Privatisierung staatlicher Dienste nahe. Die Privatisierungen seien nämlich stets mit verstärkter staatlicher Regulierung verbunden gewesen. Wollte man diese Erfahrungen beschreiben, könnte man sagen: „der Staat ging, der Markt kam, aber ‚the regulators won‘“ (Schuppert 1994: 32). Kämmerer (2001) hat die These unlängst zugespitzt: Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen sei davon auszugehen, dass „Privatisierung“ Staatsaufgaben nicht reduziere; selbst nach einer Privatisierungsmaßnahme bestünden staatliche Aufgaben mit Blick auf den von der Privatisierung betroffenen Bereich fort. Aus der Sicht der Staatsaufgaben verändere sich nur der Modus der Aufgabenerfüllung: An die Stelle der materialen Leistungserbringung durch den Staat sei die staatliche Gewährleistung der Aufgabenerfüllung getreten, „deren markanteste Ausprägung die Regulierung“ sei (Kämmerer 2001: 423).

Ende der 90er Jahre wurden die verschiedenen Formen der Aufgabenverlagerung auf Private im Schlagwort „Verantwortungsteilung“ zusammengefasst (Schuppert 1999). Das Konzept der Verantwortungsteilung steht für „pragmatische Zielvorstellungen“, nämlich für einen „bestimmten Modus der Problembewältigung“: die „planmäßige und gesetzesegeleitete eigenverantwortliche Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“, ein Konzept, das wohlfahrtsstaatliche Interventionsvorstellungen mit liberalistischen Selbstregulierungsansätzen verbinden soll (Voßkuhle 1999: 49, 51). Die Vertreter des Konzepts versprechen sich davon zum einen eine (begrenzte) Entlastung des Staates, der von den zu bewältigenden Aufgaben sichtlich überfordert sei, und zum anderen eine effektivere Bewältigung öffentlicher Aufgaben durch die Mobilisierung der „endogenen Potentiale der Gesellschaft“, insbesondere ihrer Problemlösungskapazitäten (Voßkuhle 1999: 50; ähnlich Trute 1999: 23). Dass Verantwortungsteilung (in den unterschiedlichsten Ausgestaltungen) ohnedies schon längst Realität sei, wird vor allem an Beispielen aus dem Technikrecht, dem Umweltrecht und dem Kommunikationsrecht aufgezeigt (Voßkuhle 1999: 69 ff.; Schoch 1999; Trute 1996a).

Fazit: Die geschilderten rechtswissenschaftlichen Diskurse sind weitgehend unverbunden und von verschiedenen Teildisziplinen der Rechtswissenschaft dominiert. Der Diskurs über den

Umfang der Eigentumsgarantie und der allgemeine Diskurs über den Inhalt des Sozialstaatsprinzips wird von der Verfassungsrechtswissenschaft und der Sozialrechtswissenschaft beherrscht, der Diskurs über die staatliche Verantwortlichkeit im Bereich des Umweltschutzes und der Daseinsvorsorge sowie der neue Staatsaufgabendiskurs („Verantwortungsteilung“) von der Umweltrechtswissenschaft und der Verwaltungs(rechts)wissenschaft. Querverbindungen zwischen den Diskursen werden selten hergestellt. Sozialrechtliche Erscheinungsformen von Verantwortungsteilung werden nur gestreift (vgl. aber Neumann 1992: 425 ff.; Zacher/Kessler 1990). Soweit dies geschieht, wird auf die Einbeziehung der Träger der freien Wohlfahrtspflege im Bereich der Sozialhilfe hingewiesen (Trute 1996a: 953; Trute 1996b: 201; Voßkuhle 1999: 77) oder auf die Leistungserbringung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Trute 1996b: 223). Formen der Verantwortungsteilung im Bereich der Rentenversicherung und der daraus resultierende Regulierungsbedarf wurden bislang nicht untersucht. Genau liegt liegt der spezifische Ansatzpunkt des Forschungsprojekts. Zu fragen ist: Was ist das Gemeinsame dieser verschiedenen Sozialstaatsdiskurse? Von welchen Annahmen über den Modus der Aufgabenbesorgung gehen die Diskurse aus? Ist der Staat durch das Sozialstaatsprinzip – das in den Diskursen je und je angesprochen ist – darauf festgelegt, Wohlfahrt selbst zu produzieren? Wenn nein, ist der Staat dann zumindest verpflichtet, durch regulierende Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass soziale Sicherheit durch Private (und im Verhältnis zwischen Privaten) produziert wird?

8. Wohlfahrtsstaatswandel: soziologisch-politikwissenschaftliche Forschung

Bei allen Kontroversen und inhaltlichen Unterschieden zwischen verschiedenen Autoren herrscht in der internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung ein Konsens darüber, dass das „goldene Zeitalter“ des Nachkriegswohlfahrtsstaats (Esping-Andersen 1996b), in dem der Wohlfahrtsstaat wirtschaftlich wie politisch relativ reibungslos expandieren konnte, ausgelaufen ist. *Die meisten Ansätze gehen davon aus, dass sich die Architektur der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten derzeit wandelt. Über Form, Ursachen und sich abzeichnende oder erwartbare Ergebnisse des Wandels wird jedoch gestritten.* Vereinfacht formuliert, können zwei gegenläufige Strömungen rekonstruiert werden: Abbautheorien und Umbautheorien. Diese beiden Denkrichtungen sind im Folgenden darzustellen. In einem dritten Schritt diskutieren wir Arbeiten, die nicht Teil des Mainstreams der Debatte zum Wandel des Wohlfahrtsstaats sind, aber eine mögliche Entwicklungsrichtung eines Umbaus auf den Begriff bringen – Entwicklung zum „regulativen Staat“ oder zum „Steuerungsstaat“. Diese Begriffe sind im Projekt aufzugreifen.

a) Abbauthesen: Die Vogelperspektive der Globalisierungs- und Modernisierungstheoretiker

„Abbautheoretiker“ sehen den Wohlfahrtsstaat in einer Umbruchsituation, die vor allem charakterisiert ist durch eine Beschneidung wohlfahrtsstaatlicher Programme und Leistungen. Wir rekonstruieren im Folgenden zwei Positionen. Von einer großen Gruppe von Autoren wird der Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit im Lichte externer Prozesse interpretiert, die unter dem Stichwort „Globalisierung“ zusammengefasst werden („*Globalisierungstheoretiker*“). Klassische liberale Argumente gegen Staatsinterventionismus bekommen in diesem Zusammenhang neue Nahrung, neoliberales Denken hat in den 90er Jahren erheblich an Durchsetzungsmacht gewonnen. Eine andere Gruppe von Autoren betont immanente Probleme des Wohlfahrtsstaats, die als Begleiterscheinungen der Modernisierung von Gesellschaften und damit z.T. als un intendierte Folgen früherer Sozialpolitik verstanden werden können („*Modernisierungstheoretiker*“) (eine kompakte Zusammenschau dieser Erklärungs- und Beschrei-

bungsansätze für den Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit geben Bonoli/George/Taylor-Gooby 2000). Bei ‚Abbautheoretikern‘ geht es weniger um einzelne Wohlfahrtsstaaten mit ihren institutionellen Eigenheiten, sondern um eine globale Betrachtung von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Dies begründet die Schwächen und Grenzen von Abbautheorien.

Abbautheoreme I: Die Globalisierungsthese

Wenn der Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit im Kontext von Globalisierung interpretiert wird, dann ist in der Regel wirtschaftliche Globalisierung gemeint, mit den Bereichen Handel, Direktinvestitionen, Güterproduktion und Finanzmärkte (vgl. Held/McGrew/Goldblatt u.a. 2000). Die entstehende „Superstruktur einer transnationalen Wirtschaft“ (Kaufmann 1997: 120) stellt überkommene Funktionsbedingungen von Wohlfahrtsstaaten in Frage. Die Annahme eines kausalen Zusammenhangs liegt nahe: „The belief that economic globalization is eroding welfare states seems highly plausible“ (Martin 1997: 3). Als Ursache für die Legitimations- und Finanzschwierigkeiten des Wohlfahrtsstaates gilt für viele Autoren insbesondere die Liberalisierung internationaler Finanzmärkte und eine neue internationale Arbeitsteilung bei der Güterproduktion. Die Vertreter der „Globalisierungsthese“ (etwa Martin/Schumann 1997; George 1998; Mishra 1996) gehen davon aus, dass wirtschaftliche Globalisierung allgemein und insbesondere die gestiegene Mobilität von Real- und Finanzkapital den Handlungsspielraum nationaler Regierungen in entwickelten Wohlfahrtsstaaten einschränkt (für eine ausgewogene Rekonstruktion dieses Arguments vgl. Martin 1997). Es wird vielfach gefolgert, dass entwickelte Wohlfahrtsstaaten in Richtung eines residualen Wohlfahrtsstaatsmodells konvergieren werden, mit einer Grundversorgung auf niedrigem Niveau, ähnlich dem von Esping-Andersen (1990) beschriebenen liberalen Modell (zur Debatte über eine Konvergenz oder Divergenz wohlfahrtsstaatlicher Modelle vgl. ausführlich Seeleib-Kaiser 1999).

Autoren, die einen Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit aufgrund von wirtschaftlicher Globalisierung sehen, kommen zu unterschiedlichen, teils entgegengesetzten - wohlfahrtsstaatskritischen vs. wohlfahrtsstaatsfreundlichen - Interpretationen und Einschätzungen. Die Kontroverse zwischen den Positionen ist häufig von normativ-ideologischen Grundhaltungen geprägt, die Grenze zwischen wissenschaftlicher Argumentation und politischer Stellungnahme verschwimmt in vielen Fällen. Die neoliberale Position steht Globalisierungsprozessen grundsätzlich positiv gegenüber und sieht den *Wohlfahrtsstaat der Nachkriegs-Ära als* (immer schon fehlkonstruiertes, nunmehr aber endgültig) *veraltetes Auslaufmodell* an, der die als notwendig angesehene Öffnung der nationalen Volkswirtschaften und damit die Integration der Weltwirtschaft behindert (vgl. Berthold 1997 und 1999). Um auf den internationalen Güter- und Arbeitsmärkten konkurrenzfähig zu bleiben, müssten die Lohnnebenkosten in Deutschland gesenkt und damit Sozialleistungen gekürzt werden. Reformen in diese Richtung fänden jedoch nicht statt, so die in diesem Zusammenhang formulierte *Immobilitätsthese*.

Die Gegenposition zum Neoliberalismus beschreibt den *Wohlfahrtsstaat als Opfer von Globalisierung*. Butterwegge (1999) kritisiert die in seinen Augen neoliberale Umstrukturierung des deutschen Sozialstaates nach privatwirtschaftlichem Muster, legitimiert durch angebliche, auf Globalisierung zurückzuführende Sachzwänge. Andere einflußreiche Autoren im Kampf gegen die „neoliberale Hegemonie“ (Butterwegge/Hickel/Ptak 1998) sind – mit großem medialem Echo – Bourdieu (1998) und Forrester (1998). „Globalisierung“ wird bei diesen Autoren also weniger als objektive wirtschaftliche Entwicklung, sondern als politischer Kampfbegriff und *Diskurs* gegen den Wohlfahrtsstaat identifiziert.

Eine dritte Position sieht Wohlfahrtsstaatlichkeit und wirtschaftliche Globalisierung allerdings nicht als unvereinbare Gegensätze an, sondern betont vielmehr ihre Komplementarität (Kaufmann 1997). Die Reproduktion von Humankapital, den sozialen Frieden und die moralische Einbettung der Ökonomie sind für Kaufmann Leistungen des Wohlfahrtsstaates, die auch für global integrierte Volkswirtschaften unverzichtbar sind. In einer wirtschaftshistorischen Aufarbeitung der Geschichte des Freihandels kommen Rieger und Leibfried zu ähnlichen Aussagen. (Rieger/Leibfried 2001, 1997; Rieger 1998).

Abbauthoreme II: Immanente Widersprüche wohlfahrtsstaatlicher Modernisierung

Neben der Globalisierungsthese, die externe Problemfaktoren oder zumindest externe verschärfende Bedingungen anführt, gibt es weiterhin Theoreme einer internen Problemanfälligkeit des Wohlfahrtsstaats. In liberaler Sicht unterminiert der Wohlfahrtsstaat seine eigenen Grundlagen, sowohl die wirtschaftlichen als auch – durch *political overload* und Anspruchspiralen – die politischen (Offe 1979). Neomarxistische „Krisen“-Theoretiker der 70er und frühen 80er Jahre (Offe 1984, O'Connor 1973) sprachen von „Widersprüchen“ des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus. Neu ist eine Verzeitlichung oder Historisierung der Denkfigur, die erst in dem Maße sich anbot, wie der Wohlfahrtsstaat auf Jahrzehnte forcierter Expansion zurückblicken konnte: Im Zuge seiner Expansion, so die Annahme, erzeugt der Wohlfahrtsstaat unintendierte Folgen, die bestandsgefährdend auf ihn selbst zurückschlagen. Es besteht ein fließender Übergang zu denjenigen Umbauthesen, die unten unter der Überschrift „heterogene Herausforderungen“ dargestellt werden. Die vielleicht älteste These dieser Art ist die eines *welfare backlash* (Wilensky 1975), also eines wachsenden Steuerwiderstands. Empirisch konnte dieses Phänomen bislang nur begrenzt beobachtet werden, obwohl die jüngsten Wahlniederlagen der sozialdemokratischen Parteien in den skandinavischen Ländern dem Theorem erneut Nahrung geben könnten. Ein zweites, im europäischen und weltweiten Wohlfahrtsstaatsdiskurs vermutlich gewichtigeres Argument ist die Vorstellung, der abzusehende *demographische Wandel*, insbesondere das Altern der Bevölkerung in praktisch allen Wohlfahrtsstaaten, erzwingen einen Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungen (für Deutschland siehe vor allem Birg 2001; zur Herbeiführung des demographischen Wandels durch den Wohlfahrtsstaat selbst siehe Kaufmann 1990).

b) Umbauthesen: Empirische Analysen des „inneren“ wohlfahrtsstaatlichen Wandels

In Abgrenzung zu den aus der Vogelperspektive und häufig deduktiv gewonnenen Aussagen der Globalisierungs- oder Modernisierungsforscher (gesellschaftliche Ebene) gibt es eine eher induktiv vorgehende Forschungsströmung über wohlfahrtsstaatlichen Wandel, bei der die *Entwicklung einzelner sozialpolitischer Bereiche in verschiedenen Ländern im Detail analysiert und verglichen wird (institutionelle Ebene)*. Aussagen über den Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit werden dabei in quantitativen Analysen (etwa Castles 2001), häufiger jedoch in qualitativen Fallstudien und ausgehend von den Innenansichten einzelner Wohlfahrtsstaaten generiert (etwa die Beiträge in Esping-Andersen 1996a, Alcock/Craig 2001, Taylor-Gooby 2001a, Clasen 1997). Implizit oder explizit wird in diesen Arbeiten die „Globalisierungsthese“, also die Annahme, fortschreitende wirtschaftliche Globalisierung sei die hauptsächliche Ursache für einen Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit, kritisiert und relativiert. Es wird keineswegs bestritten, dass Wohlfahrtsstaaten unter Druck geraten sind, die Gründe dafür seien jedoch vielfältig. Die genaue Ausprägung der Probleme, vor denen einzelne Wohlfahrtsstaaten stehen, hänge von der inneren politischen, sozialen und ökonomischen Struktur der einzelnen Länder ab. Zugleich rückt der *gestaltende politische Umgang mit dem Problemdruck*

in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses – Kontingenz statt Determinismus. *Wohlfahrtsstaaten werden in dieser Sicht nicht generell abgebaut, sondern vielmehr länderspezifisch an die neuen Bedingungen angepasst.* Diese Prozesse werden in der Literatur mit „recalibration“ (Pierson 2001b), „recasting“ (Ferrera/Rhodes 2000), „transition“, „restructuring“ oder „modification“ beschrieben (vgl. Taylor-Gooby 2001b).

Als Hauptvertreter dieser Forschungsrichtung gilt Pierson (1994, 1996 und 2001a), dessen Arbeiten zu einem Referenzpunkt in der Wohlfahrtsstaatsforschung geworden sind. Piersons Argumente und Schlußfolgerungen werden an vielen Stellen dargestellt und besprochen (etwa Myles/Quadagno 1997; Clayton/Pontusson 1998; Castles 2001). Pierson (2001c) erteilt der Globalisierungsthese eine klare Absage, Reformdruck entstehe vielmehr aufgrund von sozialem und wirtschaftlichem Wandel innerhalb von Wohlfahrtsstaaten. Trotz dieses Reformdrucks und der Deutungsmacht neoliberalen Denkens finde jedoch kein umverblümter Sozialabbau statt. Das politische Risiko dafür sei zu groß, zudem habe frühere Sozialpolitik gewichtige neue (und alte) Akteure mit einem Interesse an einem Fortbestand wohlfahrtsstaatlicher Errungenschaften hervorgebracht.

Allerdings würden in der neuen Phase des Sparens und Konsolidierens andere politische Strategien eingesetzt als in der Phase wohlfahrtsstaatlicher Expansion. Diese „*new politics of the welfare state*“ (Pierson 1996) lassen jeweils nur kleine Reformschritte zu und unterscheiden sich je nach den Eigenheiten des institutionellen Kontexts. Einheitliche Reformstrategien und radikale Veränderungen werden zusätzlich durch die von Pierson hervorgehobene Pfadabhängigkeit wohlfahrtsstaatlicher Politik in einem Land, also die Abhängigkeit von früheren institutionellen Weichenstellungen, erschwert. In jedem Wohlfahrtsregime müssen für jeden sozialpolitischen Bereich eigene Lösungen gefunden werden. Dies führt zu divergenten Entwicklungen: „convergence in national social policy structures is not to be expected“ (Pierson 2001b: 4).

Auch die Theoriebildung habe sich in der post-expansiven Ära des Wohlfahrtsstaats zu verändern. Pierson hat in seinen Arbeiten als einer der ersten deutlich gemacht, dass der herkömmliche Theorienkanon zur Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Expansion bis in die 70er Jahre (für einen Überblick s. Lessenich 2000) zur Erklärung und Beschreibung der aktuellen Entwicklungen nicht geeignet ist. Wohlfahrtsstaatliche Politik in Zeiten knapper Ressourcen funktioniert nach anderen Prinzipien als eine expansive Sozialpolitik. Als Politikwissenschaftler legt Pierson das Augenmerk primär auf die institutionellen Rahmenbedingungen und politische Strategien für die Durchsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen. Er blickt also stärker auf die Veränderungen im politischen Entscheidungsprozeß (politics), der damit verwobene Wandel von Politikinhalten und Normen (policy) bleibt unterbelichtet. *Neben den „new politics of the welfare state“ steht eine Bestimmung der „new policies of the welfare state“ noch in den allerersten Anfängen.* Dies für die Politik (policy) der Alterssicherung zu tun, ist Ziel des Projekts, mit Rezeption und kritischer Prüfung erster Überlegungen von Pierson selbst (Myles/Pierson 2001).

Auch viele andere Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften nicht einfach abgebaut werden. Castles (2001) untersucht 19 OECD-Länder und zeigt, dass zwischen 1984 und 1997 in vielen Ländern zwar die Staatsquoten (der Anteil der Staatsausgaben am BSP) gesunken, die Sozialquoten (der Anteil der Staatsausgaben für soziale Sicherheit am BSP) in 17 dieser Länder jedoch gestiegen sind (ausser in Belgien und den Niederlande). In absoluten Zahlen sind die Sozialausgaben in allen 19 untersuchten Ländern angestiegen. Sein gegen die „Globalisierungsthese“ gerichtetes Fazit lautet: „There has been no general down-sizing of the state and there has been do ‚race to the bottom‘ in welfare state

spending“ (Castles 2001: 203). Scharpf (2000) räumt auf der Grundlage einer großangelegten Vergleichsstudie ein, dass infolge wirtschaftlicher Globalisierung seit den 1990er Jahren das Kapital mehr Durchsetzungsvermögen gegenüber den Gewerkschaften und dem Staat bekommen hat und gleichzeitig die Handlungs- und Steuerungsautonomie des Staates eingeschränkt wurde. Dies führe jedoch nicht automatisch zu einem neoliberalen Abbau von Sozialleistungen. Vielmehr würden sich länderspezifische Lösungen abzeichnen, bei denen wohlfahrtsstaatliche Institutionen an die neuen Randbedingungen angepasst werden, so dass wohlfahrtsstaatliche Ziele nicht aufgegeben werden müssen und Nationalstaaten trotzdem wettbewerbsfähig bleiben (vgl. Scharpf/Schmidt 2000). Ähnlich argumentiert Rhodes (1998) in Bezug auf Arbeitsmarktpolitik und die nationalen Systeme industrieller Beziehungen. Zudem weisen Forschungen über die Einstellungen der Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat im Unterschied zur politischen Krisendiagnose auf eine relativ stabile Akzeptanz hin: Die Unterstützung des Wohlfahrtsstaates in der öffentlichen Meinung ist weiterhin groß (einen Überblick über internationale Forschungsergebnisse gibt Ullrich 2000: 22ff.).

Diese differenzierten Institutionenanalysen machen deutlich, dass die Thesen der Globalisierungs- und Modernisierungstheoretiker *heterogene Entwicklungen* innerhalb spezifischer Wohlfahrtsstaaten nicht berücksichtigen. Wirtschaftliche Globalisierungsprozesse sind nur ein Teil der verschiedenen, voneinander weitgehend unabhängigen Herausforderungen, denen die westeuropäischen und nordamerikanischen Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegsära gegenüberstehen. Andere Herausforderungen sind demografischer, sozialer und kultureller Art (vgl. maßgeblich die Heterogenitätsthese des Buches von Kaufmann 1997). Angesichts der Heterogenität der Herausforderungen liegt die Vermutung nahe, dass *Anpassung und Wandel in den verschiedenen sozialpolitischen Bereichen* (Politikfeldern) *unterschiedlich verläuft*.

So wenden sich Clayton/Pontusson (1998) gegen Piersons These von der Beständigkeit von Wohlfahrtsstaatlichkeit und kritisieren, dass die Forschung zu diesem Thema sich einseitig auf Systeme monetärer Transfers konzentriert, um das Ausmaß an Abbau (*retrenchment*) zu bestimmen. Sie zeigen, dass Regierungen in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten eher bei staatlich erbrachten sozialen Dienstleistungen sparen als bei Geldleistungen (monetäre Transfers) und sprechen deshalb von einem „antiservice bias of welfare-state retrenchment“ (1998: 96). Zumindest für den deutschen Sozialstaat muss diese Einschätzung jedoch relativiert werden: Alber (2001) zeigt anhand von Daten über die Zusammensetzung der Sozialausgaben, dass Deutschland im internationalen Vergleich zwar früher ein ausgeprägter Transfer-Staat war, dass inzwischen die Ausgaben für soziale Dienstleistungen aber erheblich an Gewicht gewonnen haben.

Die Bemühungen nationaler Regierungen, in einzelnen sozialpolitischen Bereichen Ausgaben abzubauen, geht vielfach einher mit einer sozialstaatlichen Expansion in anderen Bereichen. Expandierende Bereiche des Wohlfahrtsstaates sind etwa Sozialpolitik für Familien oder zur Gleich- oder Besserstellung von Frauen (vgl. Alber 2001). Für Esping-Andersen (1996c) ist ein Ausbau „investiver“ Sozialpolitik (Bildung und Weiterbildung) und die verstärkte Förderung von Möglichkeiten, Familie und Berufsleben zu vereinbaren, Voraussetzung für den Fortbestand von Wohlfahrtsstaatlichkeit. In Einklang mit der Idee der „new politics of the welfare state“ von Pierson kann der zeitgleiche Abbau und Ausbau wohlfahrtsstaatlichen Engagements damit erklärt werden, dass sich die unter Sparzwang stehenden nationalen Regierungen gleich welcher Couleur einer breiten wohlfahrtsbewahrenden Front gegenübersehen. *Wohlfahrtsstaatliche Politik ist deshalb nur noch als ein gleichzeitiges Nehmen und Geben (quid pro quo, Abbau und Ausbau) möglich* (vgl. Bonoli 2000: 170ff.). Ein Rückzug des Staates etwa bei der Altersversorgung kann politisch dadurch kompensiert werden, dass neue sozialpolitische Bedarfe in der Bevölkerung befriedigt werden: „The adaptation process of pen-

sion policy might include a dimension of modernisation, which implies that the new needs and aspirations of citizens are taken into account“ (Bonoli 2000: 173).

Dritte Wege jenseits des ‚Versorgungsstaats‘

Die bisher beschriebenen antagonistischen Grundpositionen haben eines gemeinsam: sie beziehen sich fast ausschließlich und meist stillschweigend auf den „produzierenden“ Wohlfahrtsstaat: ab- oder umgebaut werden staatliche monetäre Transfers oder Dienstleistungen. Eine gesondert aufzuführende Gruppe von Wohlfahrtsstaatsforschern liegt quer zu den Abbauthesen wie zu den institutionellen Umbauthesen. Diese Forscher sind auch Globalisierungs- oder Modernisierungstheoretiker, sehen jedoch einen positiven Zusammenhang von Globalisierung und Modernisierung mit Wohlfahrtsstaatlichkeit. Sie weisen positive Perspektiven eines anderen Wohlfahrtsstaats.

In Abgrenzung zur Verteidigung des existierenden Wohlfahrtsstaates einerseits und der Forderung nach seinem Abbau andererseits plädiert Giddens dafür, Wohlfahrtsstaatlichkeit grundsätzlich anders zu denken. Dieser Ansatz hat als „Dritter Weg“ (Giddens 1999) viel Resonanz gefunden, sowohl in der Wissenschaft (vgl. die Beiträge in Giddens 2001) als auch in der Politik (Blair/Schröder 1999; vgl. Davy 2000). Wohlfahrtsstaatliche Politik solle zwischen neoliberalen Laissez-faire und staatlicher Überregulierung Verhältnisse herstellen, bei der die Eigeninitiative der Individuen gestärkt, ihr eigenverantwortliches Handeln gefördert und ihre Pflichten gegenüber dem Gemeinwohl betont werden. Im Konzept des „aktivierenden Sozialstaates“ wurden diese Vorstellungen über das Verhältnis zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Bürgern konkretisiert, verdichtet und in praktische Politik übersetzt (vgl. die Beiträge in Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1999; Mezger/West 2000). Das Konzept des aktivierenden Sozialstaates ist sowohl ein „pragmatisches Leitbild“ (Wohlfahrt 2001: 82) für die Politik, als auch eine von sozialwissenschaftlichen Akteuren verwendete Beschreibung für neuere wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen.

Aktivierende Sozialpolitik entfernt sich von herkömmlicher „produzierender“ Sozialpolitik, deren ausführende Administrationen ein soziales Gut selbst herstellt. Vielmehr steuert aktivierende Politik die Eigenaktivität der Klienten. Steuerung bezieht sich auf Individuen, unterstützt etwa Sozialhilfeempfänger, selbst eine neue Stelle zu finden. Das im Projekt zu entwickelnde Konzept der „Regulierung“ zielt dagegen stärker auf die Steuerung von institutionellen Arrangements (Finanzmärkte, Versicherungen u.ä.) und darauf bezogenem Handeln von Individuen – der „regulierende Wohlfahrtsstaat“ oder gar „Steuerungsstaat“ (s.u., Abschnitt c). Gemeinsam ist den Konzepten „aktivierender“ und „regulierender“ Sozialpolitik aber, dass auf sie die Kategorien Abbau und Ausbau (die sich auf „produzierende“ Sozialpolitik beziehen) nicht ohne weiteres anwendbar sind. Elemente von Abbau und neuartigem Ausbau sind verschlungen mit ‚Umbau‘ als Resultante.

Das Konzept eines aktivierenden Staates hat eine Affinität zu einer Auffassung des Wohlfahrtsstaats, die in der Individualisierungsdebatte der deutschen Soziologie der 80er Jahre skizziert wurde: Beck (1986) und Zapf u.a. (1987) sahen den *Sozialstaat als eine „sekundäre“, Handeln nur indirekt steuernde Institution, die Individualisierung fördern*, ja ihr vorausgesetzt sei. In der politischen Debatte ist mit Individualisierung meist kritisch eine Abwälzung der Bearbeitung sozialer Risiken vom Staat auf die Individuen gemeint, also „Privatisierung“. Soziologisch vollzieht sich dagegen *Individualisierung nicht gegen, sondern mit Institutionen* (s. Beck/Beck-Gernstein 1993 und die Kontroverse mit Burkart 1993; dazu Leisering 1997a). Beck unterscheidet hierzu „primäre“ und „sekundäre“ Institutionen. Ältere, „primä-

re“, Institutionen wie kollektive Moralen, Klassenmilieus und traditionale Familienformen steuern Handeln direkt und relativ uniform. Die neueren, von Beck als "sekundär" bezeichneten Institutionen wie Arbeitsmarkt, Konsummärkte, Massenmedien und Bildungswesen steuern dagegen indirekt. Sie lassen mehr Raum für Handlungsbeiträge und Entscheidungen des Einzelnen, fordern solche Selbststeuerungsleistungen aber auch ein.

Auch der Sozialstaat ist eine „sekundäre Institution“. Individualisierung meint Verhältnisse „in denen die Individuen ihre Lebensformen und soziale Bindungen unter sozialstaatlichen Vorgaben selbst herstellen, inszenieren, zusammenbasteln müssen“ (Beck/Beck-Gernsheim 1993: 178). Ähnlich sehen Zapf u.a. in ihrer Studie „Individualisierung und Sicherheit“ (1987: 138) sozialstaatlich hergestellte Individualisierung als notwendige „Kompetenz für Modernität“. Schon herkömmliche „produzierende“ Sozialpolitik wirkt in diesem Sinne individualisierend. Der Ausbau des (produzierenden) Wohlfahrtsstaats ist ein wesentlicher Teil des von Beck beschriebenen Individualisierungs- und Modernisierungsschubs im Nachkriegsdeutschland. Privatisierung und Regulierung waren in der formativen Phase der Individualisierungsdebatte noch kein Thema. Schreibt man das institutionentheoretische Argument von Beck und Zapf fort, so gelangt man zu der Hypothese, dass auch *eine „Privatisierung“ sozialer Sicherung als neue, gesteigerte Form von Individualisierung nur unter sozialstaatlichen Vorgaben möglich ist*, private Vorsorge also sozialstaatlicher Regulierung und Rahmung bedarf.

Fazit: Relevanz soziologisch-politikwissenschaftlicher Analysen wohlfahrtsstaatlichen Wandels für das Projekt

Der beobachtbare Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit lässt sich nicht angemessen pauschal als Abbau oder Rückzug des Staates beschreiben. Im Gegensatz zu den Globalisierungstheoretikern mit ihrer Affinität zur Konvergenzthese betonen die Institutionenforscher die Heterogenität der Herausforderungen und den Gestaltungsspielraum für Politik, also die Möglichkeit eines Umbaus. Die politischen Strategien zur Anpassung an die heterogenen Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates unterscheiden sich dabei zwischen Nationalstaaten und zwischen sozialpolitischen Bereichen innerhalb eines Nationalstaats. Institutionelle Pfadabhängigkeit führt in verschiedenen Ländern zu unterschiedlichen Lösungen für ähnliche Herausforderungen (Bonoli/George/Taylor-Gooby 2000).

Um zu fundierten Beschreibungen der Art und Richtung des Wandels von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu kommen, sind deshalb *international vergleichende* Analysen der Wandlungsprozesse *in spezifischen institutionellen Bereichen* (Politikfeldern, policies) sinnvoll und geboten. Das Umbau-Paradigma der ‚new politics of the welfare state‘ (Pierson) definiert einen Forschungsbedarf, den ‚new politics‘-Rahmen zur *Aufdeckung und Analyse spezifischer ‚new policies‘* einzusetzen – und damit zugleich normative Visionen eines anderen Wohlfahrtsstaats (in diesem Projekt: eines regulierenden Wohlfahrtsstaats) frühzeitig auszuloten.

c) Konzepte eines anderen, „nicht-produzierenden“ Staates

Dem beantragten Forschungsprojekt liegt die Annahme eines tiefgreifenden Wandels von Wohlfahrtsstaatlichkeit zugrunde. Positive Modelle jenseits des „produzierenden Wohlfahrtsstaats“ finden sich in der Literatur selten, so Vorstellungen eines sozialinvestiven Staates und – implizit in Analysen des fiscal welfare – eines Steuerstaates (s. Abschnitt 1 a). Prominenter ist das Konzept des „aktivierenden Staates“ (s.o., Abschnitt b). In diesem Abschnitt sind Bei-

träge darzustellen, die regulatorischer Politik eine solche Bedeutung beimessen, dass sie diesen Politiktyp zur Charakterisierung eines neuen Staatstypus heranziehen. Die meisten Beiträge stammen nicht aus dem Gebiet der Sozialpolitik. Zugrunde liegt die Annahme, dass *der Bedeutungszuwachs von regulierender Politik einen neuen Staatstypus begründet*.

In einer Analyse des Zusammenhangs zwischen der weltweiten Integration von Finanzmärkten und der Einrichtung von politisch unabhängigen Zentralbanken in führenden Wirtschaftsländern führt Jayasuriya (2001) das Argument aus, dass sich ein „*regulatory state*“ herausbildet, der (in Anlehnung an die Terminologie von Scharpf 1993) dadurch charakterisiert ist, dass negative Koordination als Regierungsmodus zunehmend Gewicht bekommt. Im Gegensatz zur früher vorherrschenden positiven Koordination beinhaltet negative Koordination die Einrichtung autonom operierender institutioneller Strukturen zur dezentralen Koordination von Policy-Feldern (wie etwa unabhängige Zentralbanken für die Geldpolitik). Die Rolle des regulierenden Staates beschränke sich darauf, die Funktionsweise solcher Institutionen festzulegen und ihre Aktivitäten zu beaufsichtigen. Das entscheidende Merkmal dieser veränderten Form von Staatstätigkeit sei darin zu sehen, dass sie auf die Gestaltung von Prozessen abzielt: „the structures of the regulatory state are organized around the issues of *process* rather than *outcomes*“ (Jayasuriya 2001: 112, kursiv im Original). Regulierung wird hier mit direkter Intervention kontrastiert.

Für Pilz (1998) haben die interventionistischen Steuerungsinstrumente des Wohlfahrtsstaats der 70er und 80er Jahre an Wirksamkeit verloren. Es stelle sich deshalb die Frage, welche alternativen Möglichkeiten für politische Gestaltung und Steuerung sich ausmachen lassen. Im Kontext einer politikwissenschaftlichen Untersuchung über Prozesse der Fiskalisierung und Ökonomisierung in der Finanz-, Sozial- und Umweltpolitik sieht Pilz einen Wandel der vom Staat eingesetzten Steuerungsinstrumente: Anstelle von „harten“ Instrumenten wie Gebote und Verbote seien „weiche“, flexible, zur Eigeninitiative nicht-staatlicher Akteure Anreiz gebende Instrumente wirkungsvoller. Konkret plädiert er für den Ansatz der „aktiven Politikgestaltung“, der dem „Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland“ neue Steuerungspotentiale erschließen soll.

Münch/Lahusen (2000) sprechen im Titel ihrer Studie der Politik der Luftreinhaltung von „regulativer Demokratie“, unterscheiden die von ihnen untersuchten Länder (Deutschland, Großbritannien, Frankreich, USA) allerdings nicht nach Regulierungsregimen o.ä., sondern allgemein nach „politischen Kulturen“ bzw. „Kulturen der Demokratie“.

Grande/Eberlein (2000) unterscheiden für Infrastruktur- und Versorgungsleistungen wie Telekommunikation, Eisenbahn und Elektrizitätswirtschaft zwei staatliche Steuerungsregime: Der deutsche Staat sei lange Zeit ein „produzierender Staat“ oder „Leistungsstaat“ gewesen, der (zumindest über „staatsnahe Sektoren“, vgl. Mayntz/Scharpf 1995a) selbst Güter und Dienstleistungen in Infrastruktursektoren bereitstellte. Seit den 1990er Jahren konstatieren Grande/Eberlein jedoch eine folgenreiche Entwicklung, die in der Regel unter dem Schlagwort „Privatisierung“ zusammengefasst wird. Dabei gebe der Staat bestimmte Aufgaben an privatrechtlich verfasste Akteure ab. Der Leistungsstaat wandle sich zum „Gewährleistungsstaat“ (Schuppert 1998), der bei der Kooperation mit nicht-staatlichen Leistungserbringern Orientierung, Rahmensetzung, Moderation und finanzielle Unterstützung sicherstellen müsse. Die Rede vom „schlanken Staat durch Privatisierung“ müsse also relativiert werden: „In der Praxis bedeutete ‚Deregulierung‘ dort nicht weniger, sondern mehr Regeln und die Regulierungsaufgaben sind nicht einfacher, sondern schwieriger geworden“ (Grande 1998: 44). *Das Ausmaß an Staatsintervention habe bei dieser Entwicklung eher zu- als abgenommen, Staatsintervention finde heute jedoch eher indirekt, regulierend und fördernd statt. Besonders*

in seiner regulierenden Funktion habe der Staat seine Aktivitäten ausgebaut (vgl. Müller/Wright 1994; Majone 1994).

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Kämmerer (2001) aus *verfassungsrechtlicher* Sicht. Kämmerer weist nach, dass sich der „Staatsaufgabenbestand“ durch Privatisierungsmaßnahmen nicht verändert, insbesondere nicht verkleinert. Das Verfassungsrecht entlasse den Staat nämlich regelmäßig nicht aus den Aufgaben, die er vormals selbst erledigt hat; der Staat bleibe im Gegenteil auf diese Aufgaben verpflichtet. Nach der Privatisierung erfülle der Staat die Aufgaben allerdings auf eine andere Weise als davor: nicht durch materiale Leistungserbringung, sondern – gebunden durch staatliche Gewährleistungspflichten – durch „Regulierung“ der durch die Privatisierung veränderten oder neu geschaffenen Rechtsbeziehungen zwischen Privaten (Kämmerer 2001: 479 ff., 489 ff.). Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines solchen staatlichen „*Privatisierungsfolgenmanagements*“ treibe den Übergang vom „Leistungsstaat“ zum „*Regulierungsstaat*“ in markanter Weise voran (Kämmerer 2001: 489). Kämmerer stützt seine Überlegungen vor allem auf das Sozialstaatsprinzip, die grundrechtlichen Schutzpflichten und die speziellen Verfassungsaufträge in Bezug auf Post, Telekommunikation und Eisenbahnen. Sozialpolitik wird nicht beleuchtet.

Die bisher einzige größere Ausarbeitung mit Nähe zur Idee des regulierenden Wohlfahrtsstaats ist das Buch „*The enabling state*“ von Gilbert/Gilbert (1989; s.o. Abschnitt 1 a), das sich auf die USA bezieht.

Neben Gilbert und Gilbert ist vor allem der theoretisch anspruchsvolle Aufsatz von Kaufmann (1994a) zum Begriff eines „*Steuerungsstaates*“ als neueste Etappe im Staatsdiskurs zu nennen. Schon in älteren Arbeiten (besonders 1982) geht Kaufmann davon aus, dass staatliche sozialpolitische Maßnahmen in bereits vorgeordnete soziale Verhältnisse eingreifen. Es folgt: „ob und inwieweit die Wirkungen staatlicher Interventionen der sozialstaatlichen Programmatik entsprechen, hängt von gesellschaftlichen Bedingungen ab, die selbst nicht mehr politisch zu kontrollieren sind“ (Kaufmann 1997, S. 20). Für den Staat wird es erforderlich, dass er „die spezifischen Eigenarten des jeweiligen Interventionsfeldes und die Interessen der betroffenen Akteure als notwendige Wirkungsbedingungen der eigenen Intervention reflektiert“ (Kaufmann 1994a: 31, kursiv im Original). Dieses Wirkungsproblem entwickelt Kaufmann für „sozialpolitische Interventionen“ (Kaufmann 1982), also den konventionellen „produzierenden“ Sozialstaat. Durch das im Abschnitt 3 b erwähnte Modell eines mehrstufigen Prozesses der Wohlfahrtsproduktion, bei dem eine Kette von Akteuren sozialpolitische Ziele und Gesetze stufenweise in konkrete *outcomes* bei den Leistungsadressaten transformiert, überschreitet Kaufmann allerdings systematisch die Vorstellung eines Staates, der die Leistungen „selbst“ erbringt. In der späteren Arbeit postuliert er dann explizit einen Übergang vom (konventionellen) „Sozialstaat“ zum „Steuerungsstaat“, zumindest auf der Ebene des politischen Diskurses (1994a).

Unter Bedingungen zunehmender funktionaler Differenzierung und Eigendynamik gesellschaftlicher Teilsysteme wandelt sich der Sozialstaat zunehmend zum „Steuerungsstaat“ (Kaufmann 1994a: 29-32; Herv. i. O.): „Die neuartige Zumutung, welche aus dieser Problemlage an den Staat erwächst, bezieht sich somit nicht mehr nur auf die Verantwortung für die Einhaltung des Rechts (wie im Diskurs der Rechtsstaatlichkeit) oder für die Gewährleistung individualisierbarer Wohlfahrt der Bürger (wie im Diskurs der Sozialstaatlichkeit), sondern auf die Verantwortung für die *Gewährleistung des unschädlichen Zusammenspiels der Eigendynamik verschiedener sozialer Systeme*. ... Nicht mehr bloß mehr oder weniger punktuelle oder lokale Interventionen des Staates ... zur Gefahrenabwehr oder zur Besserstellung bestimmter Bevölkerungsgruppen werden gefordert, sondern ein *systembeeinflussendes Han-*

deln, welches somit nicht mehr unmittelbar bei der Sanktionierung des Handelns einzelner Akteure, sondern *bei ihren Handlungsprämissen* ansetzt. ... Instrumente eines solchen „Steuerungsstaates“ sind vorzugsweise „weichere“ Strategien, wie Anreizprogramme, Überzeugungsprogramme ... die Konstituierung von Verhandlungssystemen, ... oder ‚Kontextsteuerung‘“. Die Diagnose zielt auf einen Gestaltwandel des Staates mit fließenden Übergängen, ohne suggerieren zu wollen, dass früher im Sozialstaat gar nicht gesteuert worden sei und heute nur gesteuert werde. Es entfallen heute keineswegs die älteren ‚sozialstaatlichen‘ Maßnahmen: „... mit dem Auftauchen neuer Diskurse über Staatsaufgaben (wird) die Erfüllung der bisherigen Staatsaufgaben keineswegs überflüssig“ (Kaufmann 1994a: 34).

Der Steuerungsstaat reflektiert das Selbststeuerungspotential der zu steuernden Systeme und er muss es auch tun. Denn das für „sozialpolitische Interventionen“ beschriebene *Wirkungsproblem* stellt sich bei Systemsteuerung noch nachdrücklicher: Kann der Steuerungsstaat überhaupt noch steuern im Sinne einer Herbeiführung intendierter sozialpolitischer *outcomes*? Einfache Gesellschaftsvorstellungen, die von einem Gegensatz von Staat und Gesellschaft/Markt ausgehen (antagonistisch-additiver Wohlfahrtsmix), würden das Wirkungsproblem nach einer Seite hin auflösen: in der liberalen Variante würde allein auf die Selbststeuerung des Marktes gesetzt („Deregulierung“, „Privatisierung“), in der etatistischen Variante würde ein (nicht weniger fiktiver) Rückgang zu hoheitlich-autoritärer Wohlfahrtspolitik gefordert. Das Konzept (und die Realität) des „Steuerungsstaats“ ist komplexer, entsprechend einem interaktiven Wohlfahrtsmixmodell: Der Modus dieses neuen Staatstypus ist „die gleichzeitige Steigerbarkeit staatlicher Steuerungskompetenz und systemspezifischer Selbststeuerungsfähigkeit unter dem Gesichtspunkt der Herstellung synergetischer Beziehungen“ (Kaufmann 1994b: 377).

C. Explorative Länderstudien (Literaturstudien)

Alterssicherung in Deutschland, Großbritannien und Schweden – Wohlfahrtsmix und staatliche Regulierung

9. Deutschland

Die Alterssicherung in Deutschland lässt sich grob gliedern in ein staatliches System der Altersvorsorge und in nicht-staatliche Altersvorsorge (zum Gesamtsystem s. Cramer/Förster/Ruland 1998; Schmähl 1998). Das staatliche System der gesetzlichen Rentenversicherung (*erste Säule* der Alterssicherung) erfasst neben einigen wenigen Gruppen von Selbständigen vor allem Arbeiter und Angestellte, genauer: Personen, die gegen Arbeitsentgelt oder zu ihrer Berufsausbildung in einem Beschäftigungsverhältnis stehen¹⁶. Das Pflichtversicherungsverhältnis, das mit der Aufnahme einer unselbständigen Beschäftigung begründet wird, und die daraus resultierenden Rechte und Pflichten sind im Einzelnen gesetzlich geregelt. Die Abwicklung der Leistungsansprüche ist besonderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts – den Trägern der Rentenversicherung – übertragen. Beamte, Richter und Soldaten sind nicht in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen. Grundlage ihrer Beschäftigung ist ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis, das auf der Seite des Staates eine spe-

¹⁶ Für bestimmte Gruppen von Selbständigen – insbesondere Landwirte und Künstler – bestehen gesetzliche Sondersysteme (Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte [ALG] v. 29. 7. 1994 BGBl. I S. 1890, zuletzt geändert durch G. v. 26. 6. 2001, BGBl. I S. 1310; Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten [Künstlersozialversicherungsgesetz – KSVG] v. 27. 7. 1981, BGBl. I S. 705, zuletzt geändert durch G. v. 17. 8. 2001, BGBl. I S. 2144). Für die Angehörigen der freien Berufe bestehen berufsständische Versorgungswerke.

zielle Fürsorgepflicht einschließt, die sich auch auf die Alterssicherung erstreckt. Eingelöst wird die staatliche Fürsorgepflicht durch ein Sondersystem der Altersvorsorge, das nicht auf Beiträgen beruht, sondern ausschließlich aus Steuermitteln finanziert wird. Das Sondersystem hat seine Grundlage in einem „Treueverhältnis“, nicht in einem sozialen Versicherungssystem. Es soll daher hier nicht weiter verfolgt werden. Zur nicht-staatlichen Altersvorsorge zählen zum einen die betriebliche Altersversorgung (*zweite Säule* der Alterssicherung), zum anderen die private Altersvorsorge (*dritte Säule*).

Die gesetzliche Rentenversicherung: Struktur und Reformen bis 1998

Die gesetzliche Rentenversicherung (umfassend Ruland 1990) geht im Wesentlichen auf die Bismarcksche Sozialreform zurück. Die Reform fand im Jahr 1889 mit der Einführung einer Invaliditäts- und Altersversicherung für Lohnarbeiter und geringverdienende Angestellte ihren Abschluss¹⁷. Zuvor war für Arbeiter eine Krankenversicherung (1883) und eine Unfallversicherung (1884) geschaffen worden. Im Jahr 1911 wurden alle Zweige der Sozialversicherung in der Reichsversicherungsordnung (RVO) kodifiziert¹⁸. Im selben Jahr wurden weite Teile der Angestellten durch das Versicherungsgesetz für Angestellte (VfA) in ein Rentenversicherungssystem mit eigenem Träger eingebunden, das von dem der Arbeiter getrennt geführt wurde¹⁹. Sowohl nach der RVO als auch nach dem VfA beruhte die Altersversicherung auf dem Prinzip der Anwartschaftsdeckung. Die Leistungen aus dem System wurden durch lohnbezogene, von den Versicherten und den Arbeitgebern getragene Beiträge und durch Staatszuschüsse finanziert.

Mit der sogenannten Großen Rentenreform des Jahres 1957²⁰ erhielt die Rentenversicherung eine Ausgestaltung, die das staatliche System bis in die jüngere Vergangenheit prägte: Die Finanzierung wurde zunächst auf ein Abschnittsdeckungsverfahren und im Jahr 1969 auf ein reines Umlageverfahren (Generationenvertrag) umgestellt²¹. Die Renten wurden kräftig angehoben und in ihrer Berechnung von der strikten Beitragsäquivalenz auf relative Bruttolohnniveauäquivalenz umgestellt. Die Renten wurden durch Gesetz außerdem regelmäßig an die Entwicklung der Bruttolöhne angepasst („Dynamisierung“). Das damit erreichbare Rentenniveau von 50-60% des Einkommens (später 70%) verwirklichte nicht nur das Ziel der Lebensstandardsicherung; auch das Problem der Altersarmut war weitgehend beseitigt.

Die gesetzliche Rentenversicherung gewährt eine einkommensbezogene Rente, deren Höhe im Wesentlichen von der (individuellen) Versicherungsdauer sowie von der Relation zwischen dem versicherungspflichtigen Einkommen des Versicherten und dem Durchschnittseinkommen aller Versicherten während der Versicherungsjahre bestimmt wird. Der entscheidende Faktor für die Versicherungsdauer sind die Beitragszeiten, also die Zeiten der versiche-

¹⁷ Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung v. 22. 6. 1889, RGBl. S. 97. Seit 1899 hieß das Gesetz „Invalidenversicherungsgesetz“ (v. 13. 07. 1899, RGBl. S. 463).

¹⁸ Reichsversicherungsordnung v. 19. 7. 1911, RGBl. S. 509.

¹⁹ Versicherungsgesetz für Angestellte v. 20. 12. 1911, RGBl. S. 989. Das Gesetz wurde 1922 (Gesetz über Änderung des Versicherungsgesetzes für Angestellte und der Reichsversicherungsordnung v. 10. 11. 1922, RGBl. I S. 849) in Angestelltenversicherungsgesetz umbenannt.

²⁰ Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter (Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz – ArVNG) v. 23. 2. 1957, BGBl. I S. 45 und Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten (Angestelltenrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz – AnVNG) v. 23. 2. 1957, BGBl. I S. 88.

²¹ Gesetz zur Änderung von Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherung und über die zwölfte Anpassung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie über die Anpassung der Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung (Drittes Rentenversicherungsänderungsgesetz – 3. RVÄndG) v. 28. 7. 1969, BGBl. I S. 956.

rungspflichtigen Erwerbstätigkeit. Gewisse sozialpolitisch zu berücksichtigende Lücken in der Erwerbsbiographie (wie Kindererziehungs- und Pflegezeiten oder Zeiten der Arbeitslosigkeit) werden durch fingierte oder aus anderen Kassen geleistete Beiträge mehr oder weniger kompensiert. Durch Ausbau der Anerkennung von Erziehungszeiten (seit 1985), zuletzt auch bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit, ist Erziehungsarbeit zu einer eigenständigen Basis von Anwartschaften geworden (Schmidt 1998). Die so berechnete Rente soll bei 45 Beitragsjahren auf Grundlage des Durchschnittsverdienstes ein Nettorentenniveau von 70% garantieren. Vor diesem Hintergrund *bestand für die Mehrheit der Versicherten bislang keine materielle Notwendigkeit zur privaten Altersvorsorge*. Da die gesetzliche Rentenversicherung jedoch keine soziale Mindestrente garantiert, sind Rentner mit niedrigen Einkommen während ihrer Erwerbsphase und/oder lückenhafter Erwerbsbiographie verschiedentlich auf Leistungen der staatlichen bedarfsabhängigen Sozialhilfe angewiesen.

Nach Jahren beständigen Ausbaus der gesetzlichen Rentenversicherung durch Erweiterung des Versichertenkreises und Leistungsverbesserungen begann mit der zunehmenden wirtschaftlichen Stagnation ab Mitte der 70er Jahre eine Zeit meist kurzfristiger Konsolidierungsmaßnahmen in Form von Leistungseinschränkungen. Die ersten einschneidenden strukturellen Reformschritte wurden in den 90er Jahren gesetzt.

Die 1989 verabschiedete Rentenreform 1992²² brachte vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demographischen Krise des Umlageverfahrens neben der einheitlichen Kodifizierung des Rentenrechts der Arbeiter und Angestellten sowie der im Bergbau Beschäftigten im SGB VI (unter Aufrechterhaltung der organisatorischen Trennung der Träger) vor allem eine Veränderung der Rentenberechnung und der Rentenanpassung: Nach der Rentenreform 1992 hing die Anpassung der Renten (Dynamisierung) von der Entwicklung der Nettolöhne ab, deren Berechnung auf der Grundlage gesetzlich fixierter, statistischer Größen zu erfolgen hatte. Damit wurde zum einen erreicht, dass die steigenden Belastungen der Erwerbsgeneration – herbeigeführt durch die Erhöhung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, insbesondere der Rentenversicherungsbeiträge – einen dämpfenden Effekt auf die Rentenanpassung hatten. Die Zahlrenten stiegen nur mehr nach Maßgabe der (geringfügigen) Steigerungen der Nettoarbeitsentgelte. Die Orientierung an bestimmten vorgegebenen Größen sollte – zum anderen – der üblichen Praxis politisch motivierter Rentenerhöhungen (insbesondere in Wahlzeiten) ein Ende bereiten (Leisering 1992b). Das Nettorentenniveau sollte nach der Rentenreform 1992 langfristig bei 70% stabilisiert werden. *Private Vorsorge war daher kein Thema in der Reform*, zumindest nicht als Teil eines staatlich gerahmten Wohlfahrtsmix. *Fragen der Regulierung nicht-staatlicher Vorsorge stellten sich in der Rentenreform 1992 nicht*, und damit auch nicht in der Literatur dazu (Nullmeier/Rüb 1993, Leisering 1992a). *Eine immanente Reform des gesetzlichen Systems schien zu genügen*, selbst langfristig. So erwartete man nach der Reform für 2030 einen (damals politisch noch akzeptablen) Beitragssatz von 26%. Daneben wurden die Altersgrenzen für besondere Rentenformen schrittweise angehoben (Altersrente für langjährig Versicherte, Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, Altersrente für Frauen).

Durch die 1997 beschlossene Rentenreform 1999²³ (Nullmeier 1997, Leisering/Motel 1997) sollte der sich verschlechternden demographischen Entwicklung durch die Einführung eines „demographischen Faktors“ Rechnung getragen werden. Der demographische Faktor sollte das Nettorentenniveau langfristig auf 64% absenken. Zu diesem Zweck wurde beschlossen,

²² Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992) v. 18. 12. 1989, BGBl. I S. 2261.

²³ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999 – RRG 1999) v. 16. 12. 1997, BGBl. I S. 2998.

die Rentenberechnung und Rentenanpassung nicht mehr allein an den Nettolöhnen, sondern – als ein weiteres Element – auch an „der durchschnittlichen Lebenserwartung der 65jährigen“ zu orientieren (§ 68 I SGB VI). Bei steigender Lebenserwartung sollte die Rentenanpassung hinter dem Wachstum der Nettolöhne zurückbleiben. Dadurch sollte den längeren Rentenbezugszeiten Rechnung getragen werden²⁴. Der demografische Faktor sollte keine Anwendung mehr finden, sobald das Verhältnis zwischen der verfügbaren Standardrente und dem Nettoentgelt nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 64% erreicht hatte. Die Rentenreform 1999 – sie war im Sommer 1998 ein politisch umstrittenes Wahlkampfthema – wurde nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 mit Wirkung vom 1. 1. 1999 rückgängig gemacht²⁵.

Nicht-staatliche Altersvorsorge: betrieblich und privat

Die nicht-staatliche Altersvorsorge ist in Deutschland wenig entwickelt (s. umfassend Cramer/Förster/Ruland 1998, Bruno-Latocha 2000). Dies dürfte einerseits auf das relativ hohe Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung und andererseits darauf zurückzuführen sein, dass nicht-staatliche Altersvorsorge traditionell nicht verbindlich vorgegeben ist. Es gibt keine private Vorsorgepflicht und bis zur Rentenreform 2001 war der Arbeitgeber nicht verpflichtet, eine betriebliche Altersversorgung einzurichten. Außerdem ist der Wechsel von der staatlichen Altersvorsorge in die private oder betriebliche Vorsorge nur in engem Rahmen möglich; er wird auch nicht besonders gefördert (wie etwa durch die Möglichkeit des *contracting-out* im Vereinigten Königreich). Politische Appelle, ergänzend privat vorzusorgen, und die Rede von den „drei Säulen“ der Alterssicherung gibt es bereit seit Jahrzehnten, aber *private Vorsorge wurde den Individuen überlassen, blieb programmatisch, war nicht Teil eines integrierten sozialpolitischen Konzepts von „Alterssicherung“ als Ganzes oder spezifisch sozialpolitisch ausgeformter Regulierung*.

Bis zur Rentenreform 2001 beruhte die *betriebliche Altersversorgung* allein auf der freien Entscheidung des Arbeitgebers. Dies spiegelt sich auch im geringen Verbreitungsgrad dieser Vorsorgeform wider. Im Jahr 1998 etwa gab es 4,1 Mio. Arbeitnehmer mit Anwartschaften sowie 3,5 Mio. Betriebsrentner (Schoden 2000: 30). Demgegenüber zählte die gesetzliche Rentenversicherung am 31. 12. 1998 rund 50 Mio. Versicherte; davon waren 30,6 aktiv Versicherte. (Bundesregierung 2000: Übersicht A1). Die Versicherungsträger zahlten zum 1. 7. 1999 rund 22 Mio. Renten aus, darunter 14,2 Mio. Altersrenten (Bundesregierung 2000: Übersicht A3). Die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung hängt darüber hinaus stark von der Betriebsgröße, dem Wirtschaftszweig und dem Geschlecht der Beschäftigten ab. So hatten im Jahr 1993 zwar 64% der Industriebetriebe, aber nur 34% der Handelsunternehmen eine betriebliche Altersversorgung geschaffen; die Altersversorgung erstreckte sich auf 66% bzw. 28% der im jeweiligen Wirtschaftszweig Beschäftigten (Schoden 2000: 31). Im Durchschnitt waren 49% aller männlichen, aber nur 26% aller weiblichen Beschäftigten von betrieblichen Rentensystemen erfasst (Schoden 2000: 31). In den letzten Jahren schließlich stagnierten die Zahlen der betrieblich abgesicherten Beschäftigten. Dies wird auf verschlechterte

²⁴ BT-Drs. 13/8011, S. 49.

²⁵ Mit dem Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte v. 19. 12. 1998, BGBl. I S. 3843 wurde das Inkrafttreten der Rentenreform 1999 zunächst nur bis zum 1. 1. 2001 aufgeschoben (Art. 1 § 1). Die Neufassung des § 68 SGB VI durch das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz – AVmEG) v. 21. 3. 2001, BGBl. I S. 403 trat dann (rückwirkend) zum 1. 1. 2001 in Kraft (Art. 12 III). Der demografische Faktor der Rentenreform 1999 wurde also niemals wirksam.

Rahmenbedingungen (insbesondere auf den Kostenwettbewerb und auf die durch die Zahl der Arbeitslosen gestärkte Position der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt) zurückgeführt.

Betriebliche Altersversorgung kann verschiedene Formen annehmen. Der Arbeitgeber kann sich erstens durch Vertrag verpflichten, eine betriebliche Rente zu zahlen (Direktzusage des Arbeitgebers). In diesem Fall werden die Renten durch steuerbegünstigte Bilanzrückstellungen finanziert. Der Arbeitgeber kann zweitens eine Pensionskasse einrichten, deren Mitglieder die Arbeitnehmer sind. Die Beiträge werden von den Arbeitnehmern und/oder vom Arbeitgeber gezahlt. Hier erwerben die Arbeitnehmer Ansprüche gegen die Kasse. Die Finanzierung erfolgt nach dem Kapitaldeckungsprinzip. Der Arbeitgeber kann drittens eine Unterstützungskasse einrichten. Eine Unterstützungskasse ist im Wesentlichen ein bloßes Finanzierungsinstrument. Die Arbeitnehmer sind nicht Mitglieder der Kasse; sie erwerben Ansprüche nur gegen den Arbeitgeber, der die Kasse mit den notwendigen laufenden Mitteln sowie einer gewissen Reserve ausstattet. Schließlich kann der Arbeitgeber viertens eine Direktversicherung zugunsten der Arbeitnehmer bei einer Versicherungsgesellschaft abschließen. Die Beitragslast übernimmt in diesen Fällen üblicherweise der Arbeitgeber. In der jüngeren Vergangenheit beruhen Direktversicherungen jedoch auch vielfach auf einer Entgeltumwandlungsvereinbarung. In solchen Fällen liegt die Beitragslast auf der Seite der Arbeitnehmer (Schoen 2000: 53).

Eine Sonderrolle spielt die auf Tarifvertrag beruhende Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes. Diese Zusatzversorgung garantiert den Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes ein (höheres) Versorgungsniveau, das etwa dem der Beamten entspricht. Sie wird durch gesonderte Träger (Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder [VBL] und die Zusatzversorgungskassen der Kommunen [ZVK]) verwaltet und durch Beiträge der öffentlichen Arbeitgeber nach dem Umlageverfahren finanziert.

Die betriebliche Altersvorsorge findet ihre Rechtsgrundlage im Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung von 1974 (BetrAVG, kurz auch Betriebsrentengesetz genannt)²⁶. Dieses Gesetz sieht eine *umfangreiche Regulierung* vor. Das BetrAVG regelt zunächst die Voraussetzungen für die sogenannte *Unverfallbarkeit* eines Betriebsrentenanspruches. Unverfallbarkeit eines Rentenanspruches tritt ein, sobald ein Arbeitnehmer den Anspruch auf Betriebsrente nicht mehr verliert, wenn er vor Eintritt des Versorgungsfalles aus dem Betrieb ausscheidet. Bis zur Rentenreform 2001 setzte die Unverfallbarkeit des Anspruchs zweierlei voraus: die Vollendung des 35. Lebensjahres und entweder eine Versorgungszusage seit mindestens 10 Jahren oder eine Betriebszugehörigkeit von mindestens 12 Jahren bei einer Versorgungszusage seit mindestens 3 Jahren. Das BetrAVG legt weiter fest, welchen Anteil der (vollen) Versorgungszusage ein Arbeitnehmer bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Betrieb (aber nach Eintritt der Unverfallbarkeit) mindestens erhält. Der Anteil hing bisher im Wesentlichen vom Verhältnis zwischen der Länge der tatsächlichen Betriebszugehörigkeit und der Länge der Zeit zwischen dem Beginn der Betriebszugehörigkeit und der Vollendung des 65. Lebensjahres ab. Außerdem gewährt das Gesetz bei Unverfallbarkeit des Anspruches einen alternativen Abfindungsanspruch. Andere Versorgungsbezüge dürfen bei Eintritt des Versorgungsfalles auf die Betriebsrenten nicht angerechnet werden (Anrechnungsverbot). Das Gesetz lässt den vorzeitigen Bezug der betrieblichen Altersversorgung zu, wenn die Betroffenen auch eine vorgezogene Leistung aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten.

Bei der Durchführung der betrieblichen Altersversorgung im Wege der Direktzusage und der Unterstützungskasse besteht für unverfallbare Ansprüche eine gesetzlich vorgeschriebene In-

²⁶ Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung v. 19. 12. 1974, BGBl. I S. 3610, zuletzt geändert durch G. v. 26. 6. 2001, BGBl. I S. 1310.

solvenz-sicherung für den Fall der Insolvenz des Trägerunternehmens (Arbeitgeber) durch den Pensions-Sicherungs-Verein, einem Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit. Die Insolvenz-sicherung wird durch Beiträge aller Trägerunternehmen finanziert. Wird die betriebliche Altersversorgung im Wege der Direktversicherung oder einer Pensionskasse durchgeführt, bestehen solche Sicherungen nicht. Bei dieser Art der Durchführung sind die für die Altersversorgung bestimmten Mittel dem Zugriff des Trägerunternehmens ohnehin entzogen. Es greifen dann Regulierungen der Anbieter: Die Anbieter der Direktversicherungen und die Pensionskassen stehen unter Versicherungsaufsicht. Das BetrAVG verpflichtet den Arbeitgeber schließlich noch dazu, alle drei Jahre nach billigem Ermessen über eine Anpassung der Leistungen zu entscheiden. Ausreichend ist jedenfalls eine Anpassung an die Preis- oder die Lohnentwicklung im Unternehmen. Bei einer festen jährlichen Erhöhung um 1% oder der Auszahlung der erwirtschafteten Überschüsse bei Direktversicherung und Pensionskasse entfällt die Anpassungspflicht.

Betriebsrenten aus Direktzusagen und Unterstützungskassen sind von den Versorgungsempfängern zu versteuern; die Aufwendungen der Unternehmen sind dagegen steuerfrei (nachgelagerte Besteuerung). Die Beiträge zu Direktversicherungen und Pensionskassen werden demgegenüber steuerrechtlich als Lohnbestandteile von den Arbeitnehmern qualifiziert, können aber – ebenso wie Aufwendungen für die private Altersversorgung – beschränkt als Sonderausgaben von der Steuer abgesetzt werden. Die Versorgungsleistungen aus einer Direktversicherung oder einer Pensionskasse werden wie Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur hinsichtlich ihres „Ertragsanteils“ (eine Art fingierte Verzinsung) versteuert; durch hohe Freibeträge sind sie praktisch steuerfrei.

Die *private Altersvorsorge* ist insbesondere bei den Beziehern höherer Einkommen verbreitet. Sie unterliegen wegen der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung nur begrenzt der Versicherungspflicht. Im Jahr 1998 bestanden 321.000 spezifische Renten- und Pensionslebensversicherungsverträge (einschließlich Pflegeversicherungsverträge) mit Versicherungssummen von insgesamt ca. 283,5 Mrd. DM. Inwieweit die übrigen kapitalbildenden Lebensversicherungen einschließlich der Risikolebensversicherungen (1998: rd. 56.000 Verträge mit einer Versicherungssumme von ca. 1,9 Bio. DM) der Altersvorsorge dienen, ist nicht zu ermitteln (Statistisches Bundesamt 2000: 340). Im Jahr 1996 verfügten von den in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten der Jahrgänge 1936-1955 im Westen 64% der Männer und 40% der Frauen über eine Anwartschaft auf Leistungen einer privaten Lebensversicherung, im Osten 59% der Männer und 52% der Frauen; 3% der Männer und Frauen im Westen sowie 6% der Männer und 4% der Frauen im Osten verfügten über Anwartschaften auf eine spezifische Rentenlebensversicherung (Kortmann/Schatz 1999: 91). Welcher Teil der allgemeinen privaten Vermögensbildung in Aktien, festverzinslichen Wertpapieren oder Kapitalanlagefonds dem Zweck der Altersvorsorge dient, ist unbekannt.

Für die Instrumente der privaten Alterssicherung besteht seit langem ein detailliertes Regulierungssystem. Die Rentenreform 2001 hat dieses System – isoliert betrachtet – in seinen Grundzügen nicht verändert. Kapitallebensversicherungen unterliegen der Versicherungsaufsicht nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz²⁷. Das materielle Versicherungsrecht findet sich im Versicherungsvertragsgesetz²⁸. Aufsichtsbehörde ist das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen. Banken und Investmentgesellschaften als Anbieter entsprechender Produkte

²⁷ Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) v. 12. 5. 1901, RGBl. S. 139 i.d.F. der Bekanntmachung v. 17. 12. 1992, BGBl. 1993 I S. 2, zuletzt geändert durch G. v. 13. 7. 2001, BGBl. I S. 1542.

²⁸ Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) v. 30. 5. 1908, RGBl. S. 263, zuletzt geändert durch G. v. 13. 7. 2001, BGBl. I S. 1542.

unterliegen der Bankenaufsicht nach dem Kreditwesengesetz²⁹ durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen. Für Investmentgesellschaften ist außerdem das Kapitalanlagegesellschaftsgesetz³⁰ einschlägig. Für den Wertpapierhandel allgemein gilt das Wertpapierhandelsgesetz³¹, dessen Einhaltung vom Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel überwacht wird³². Alle Einnahmen aus der privaten Vorsorge unterliegen im Grundsatz der Einkommensteuer. Bis zur Rentenreform 2001 wurde allein der Abschluss von Lebensversicherungen steuerlich gefördert (durch Abzug der Aufwendungen als Sonderausgaben in bestimmter Höhe vom zu versteuernden Einkommen). *Das System der Regulierung privater Altersvorsorge ist demnach parzelliert: Welchem rechtlichen Regime private Vorsorge im Einzelnen unterliegt, hängt von der Vorsorgeform ab* (Anlage in Immobilien, in Wertpapieren oder Kapitalanlagefonds, Abschluss von Kapitallebensversicherungen).

Betrachtet man die Rechtslage bezüglich nicht-staatlicher Altersvorsorge vor der Rentenreform 2001 insgesamt, so wird deutlich: Regulierung nicht-staatlicher Alterssicherung, sei sie betrieblich oder privat, ist per se nichts Neues. Sie betrifft vor allem drei Aspekte:

- Sicherung individueller Ansprüche (besonders in der betrieblichen Altersversorgung, dort wohl befördert durch die für Deutschland typische ausgeprägte Verrechtlichung, Politisierung und Korporatisierung der Arbeitsbeziehungen; begrenzt in der privaten als Verbraucherschutz im Rahmen der Regulierung der Anbieter)
- Regulierung der Anbieter (vor allem in der privaten Vorsorge durch die Versicherungsaufsicht u.ä.)
- Regelungen der Besteuerung von Beiträgen und Leistungen.

Diese Regulierungsformen konstituieren jedoch noch nicht die Form wohlfahrtsstaatlicher Regulierung, deren Aufkommen als neues Element von Wohlfahrtsstaatlichkeit These des Projekts ist: Zum einen sind die Formen *nur wenig sozialpolitisch orientiert* (am meisten noch die erstgenannte Regulierungsform). Dominierend sind vielmehr finanz-, steuer- und wirtschaftspolitische Überlegungen. Die maßgeblichen Akteure sind nicht Sozial-, sondern Finanz- und Wirtschaftspolitiker und –experten und deren fachliche Netze. Außer zur Alterssicherung fungieren betriebliche Systeme zum einen als ein Instrument der Personalrekrutierung und zum anderen als Instrument einer erweiterten Unternehmens- und Wirtschaftspolitik. Für die Unternehmen war es steuerlich vorteilhaft, Gewinne nicht auszubezahlen, sondern als Pensionsrückstellungen im Unternehmen zu belassen – auf diese Weise sammelte sich in den Unternehmen ein großer Kapitalstock an, der für Investitionen genutzt werden konnte. Zum anderen bezieht sich Regulierung isoliert nur auf betriebliche bzw. private Vorsorge, *ohne Sicht auf die gesamte Einkommenssituation* im Alter, also ohne integrierte Zieldefinitionen und institutionelle Koordination, die erst mit der Rentenreform 2001 kam. Der Regulierung vor 2001 liegt also ein additives Modell des Wohlfahrtsmix zu Grunde.

²⁹ Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG) v. 10. 7. 1961, BGBl. I S. 881 i.d.F. der Bekanntmachung v. 9. 9. 1998, BGBl. I S. 2776, zuletzt geändert durch G. v. 20. 12. 2001, BGBl. I S. 3822.

³⁰ Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (Kapitalanlagegesellschaftsgesetz – KAGG) v. 15. 4. 1957, BGBl. I S. 378 i.d.F. der Bekanntmachung v. 9. 9. 1998, BGBl. I S. 2726, zuletzt geändert durch G. v. 20. 12. 2001, BGBl. I S. 3858.

³¹ Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz – WpHG) v. 26. 7. 1994, BGBl. I S. 1749 i.d.F. der Bekanntmachung v. 9. 9. 1998, BGBl. I S. 2708, zuletzt geändert durch G. v. 14. 12. 2001, BGBl. I S. 3822.

³² Die Bundesregierung will die Aufgaben der Versicherungs- Banken- und Wertpapierhandelsaufsicht zukünftig durch eine neue zentrale Aufsichtsbehörde, die „Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht“, wahrnehmen lassen und hat zu diesem Zweck den Entwurf eines Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht vorgelegt (BT-Drs. 14/7088). Der Entwurf wurde am 1. 3. 2002 vom Bundestag in dritter Lesung angenommen (BT-Plenarprotokoll 14/222, S. 22099).

Da es sozialpolitisch konzipierte und integrierte Regulierung bis 2001 nicht gab, kann es dazu auch keine wissenschaftlichen Untersuchungen geben. Analysen der vorliegenden Formen von Regulierung, meist als Teil allgemeiner Darstellungen betrieblicher oder privater Vorsorge, entstammen der Feder von Betriebswirten, Finanzwissenschaftlern, z. T. auch Arbeitsrechtlern und (für die private Vorsorge) Versicherungswissenschaftlern, häufig auch von Praktikern aus den einschlägigen Wirtschafts- und Finanzsektoren (s. die zahlreichen Beiträge in Cramer/Förster/Ruland 1998 und die Zeitschrift „Betriebliche Altersversorgung“). Weiterreichende Bezüge zu Fragen der Wohlfahrtsstaatsforschung werden nicht hergestellt. Erst in direktem Zusammenhang mit der Rentenreform 2001, während des politischen Prozesses ihrer Entstehung und seit ihrer Verabschiedung, ändert sich die Literaturlage.

Die Rentenreform 2001: Neurelationierung von staatlicher und nicht-staatlicher Altersvorsorge

Die Rentenreform des Jahres 2001 (Deutsche Rentenversicherung 2001, Themenhefte 5 und 6/7; Ruland 2001, Viebrok/Schmähl 2001; zum politischen Prozess Dünn/Fasshauer 2001) fügte die drei Säulen der Alterssicherung zu einem integrierten Konzept zusammen. Die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung und die private Vorsorge waren im Jahr 2001 nicht nur erstmalig gleichzeitig Gegenstand einer Gesetzesänderung. Die drei Säulen wurden auch auf bestimmte Weise miteinander verzahnt; *die Herbeiführung eines „Wohlfahrtsmixes“ war zum ersten Mal explizit ein gesetzgeberisches Anliegen.*

Die neue, sozialpolitisch ausgerichtete und integrierte (wohlfahrtsmixbezogene) Rolle privater und betrieblicher Vorsorge und die damit verbundenen Regulierungs- und Rahmungs Aufgaben für den Staat wurden in der politischen Öffentlichkeit und in der Wissenschaft bald als epochal erkannt und thematisiert (Bruno-Latocha/Grütz 2001 zu den gesetzlichen Regelungen und ihrer sozialpolitischen Bedeutung; speziell zu Pensionsfonds, die durch die Reform in Deutschland eingeführt wurden, Bruno-Latocha/Devetzi 2001; zu den erwarteten Verteilungsfolgen des gesamten Reformpakets Viebrok/Himmelreicher 2001, als Vorbereitung eines 2001 angelaufenen Forschungsprojekts der Hans-Böckler-Stiftung zu den Verteilungsfolgen der Reform, Leiter W. Schmähl und H. Viebrok). Neben diesen Beiträgen wirtschaftswissenschaftlicher Autoren gibt es u. W. derzeit noch keine soziologischen oder politikwissenschaftlichen Beiträge, mit Ausnahme von Hinrichs (2000b), Nullmeier (2001, 2002) und Lamping/Rüb (2001).

Technisch gesehen beruht die Rentenreform 2001 auf zwei verschiedenen Gesetzen³³. Die (im Bundesrat nicht zustimmungspflichtigen) Modifikationen der gesetzlichen Rentenversicherung finden sich im Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG), das am 26. 01. 2001 vom Bundestag beschlossen wurde³⁴. Das AVmEG ist am 01. 01. 2002 in Kraft getreten. Der zustimmungspflichtige Teil der Reform, der die Regelungen zur Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge enthält, ist im Altersvermögensgesetz (AVmG) zusammengefasst³⁵, dem der Bundesrat nach einem Vermittlungsverfahren am 11. 05. 2001 zugestimmt hat. Das AVmG ist ebenfalls am 01. 01. 2002 in Kraft getreten.

³³ Hinzu kommt das Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit v. 20. 12. 2000, BGBl. I S. 1827. Das Gesetz trat am 1. 1. 2001 in Kraft.

³⁴ Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz – AVmEG) v. 21. 3. 2001, BGBl. I S. 403.

³⁵ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) v. 26. 6. 2001, BGBl. I S. 1310.

Zentrales Ziel der Reform ist es, den Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung möglichst stabil zu halten, um die Lohnnebenkosten zu begrenzen. Der Beitragssatz liegt seit dem 1. 1. 2001 bei 19,1% des Bruttoarbeitsentgelts (bis zur Beitragsbemessungsgrenze). Nach den Annahmen des Gesetzgebers der Rentenreform 2001 wird der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 langsam bis 22% (und nicht höher) ansteigen. Um dies zu erreichen, wird das Nettorentenniveau – als Maßzahl des in der Vergangenheit für unantastbar erachteten Prinzips der Lebensstandardsicherung – langfristig abgesenkt, und zwar von derzeit ca. 70% auf 67% im Jahre 2030³⁶.

Wichtigster immanenter Ansatzpunkt der Rentenreform 2001 ist die Formel für die Berechnung der Zugangsrenten und die Anpassung der Bestandsrenten an die Lohnentwicklung. Die Berechnung der Renten erfolgte – seit der Rentenreform 1992 – nach Maßgabe der Entwicklung der Nettolöhne. Von 2002 an gilt der Grundsatz einer „modifizierten Brutto Lohnanpassung“. Danach hängt der Geldwert der Renten zwar prinzipiell von der Entwicklung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts ab: Diese Veränderungen werden jedoch in zweierlei Hinsicht bereinigt: Erstens lassen steigende Rentenversicherungsbeiträge die Anpassung hinter einer reinen Bruttoanpassung zurückbleiben, während Beitragssenkungen die Anpassung verstärken. Für die Zeit von 2002 bis 2010 wird sich – zweitens – durch den sogenannten Altersvorsorgesatz das Anwachsen der maximal förderungsfähigen Aufwendungen zur privaten Altersvorsorge ebenfalls dämpfend auf die Anpassung auswirken, und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Arbeitnehmer tatsächlich zusätzlich vorsorgen oder nicht. Schon die Formel für die Rentenanpassung – nicht erst die Förderung und Regulierung der privaten Vorsorge als solche (additiver Wohlfahrtsmix) – organisiert also einen Wohlfahrtsmix (integrierter Wohlfahrtsmix): Bei den Erwerbstätigen wird erstmals der Beitrag zur privaten Vorsorge berücksichtigt und insoweit dem Beitrag zur gesetzlichen Versicherung gleichgestellt. Bei den Alten werden die gesetzlichen Renten entsprechend abgeflacht in Erwartung eines Ausgleichs der entstehenden Lücke durch die Privatrente. Damit wird die Kerngröße der gesetzlichen Rentenversicherung, das Rentenniveau und die darin ausgedrückte Lebensstandardsicherung, zu einer gemischt staatlich-marktlichen Größe.³⁷ Alle diese Änderungen beziehen sich auf ein bestimmtes Element der Rentenformel, nämlich den für alle Rentner gleichen aktuellen Rentenwert³⁸. Die Änderungen betreffen daher sowohl die Bestandsrentner als auch die künftigen Rentner. Für die Bestandsrentner steigen die Zahlrenten in geringerem Ausmaß, für die künftigen Rentner verlangsamt sich der Anstieg des Geldwertes ihrer Anwartschaften in der Zeit.

³⁶ Der Wert von 67% im Jahre 2030 ist allerdings durch eine veränderte Berechnung verzerrt: Vor der Rentenreform 2001 wurde die Standardrente zum „tatsächlichen“ durchschnittlichen Nettoeinkommen ins Verhältnis gesetzt, um das Rentenniveau zu bestimmen. Nach der Rentenreform 2001 werden vom durchschnittlichen Nettoeinkommen noch die zur Förderung empfohlenen Aufwendungen für die private Altersvorsorge abgezogen (§ 154 III Nr. 2 SGB VI). Dadurch sinkt das zur Berechnung des Rentenniveau herangezogene durchschnittliche Nettoeinkommen. Das Verhältnis von Standardrente zum „neuen“ Durchschnittsnettoeinkommen wird nach oben gezogen. Würde man das Nettorentenniveau nach der Rentenreform 2001 auf gleiche Weise berechnen wie davor (also ohne zusätzlichen Abzug der Aufwendungen für private Altersvorsorge), käme man für 2030 auf ein Nettorentenniveau von ca. 64%.

³⁷ Ab dem 1. 7. 2010 – der Altersvorsorgesatz wird zu diesem Zeitpunkt seinen höchsten Wert erreicht haben – wird in den Faktor der Berechnungsformel, die die Veränderung der Gesamtvorsorgebelastung ausdrückt (gesetzliche Rentenversicherung, private Altersvorsorge), ein weiterer Korrekturfaktor von 0,9 eingefügt (§ 68 SGB VI). Der Faktor wird die dämpfende Wirkung steigender Belastungen verstärken, sich bei konstanter Belastung jedoch nicht auswirken.

³⁸ Der aktuelle Rentenwert ist jenes Element der Rentenformel, mit dessen Hilfe die persönlichen Entgeltpunkte der Versicherten – die die individuelle Versicherungsdauer und die Höhe des persönlichen Einkommens widerspiegeln – in einen €Betrag umgerechnet werden. Der aktuelle Rentenwert liegt derzeit (1. 1. 2002) bei 25,31406 € (alte Bundesländer) bzw. 22,06224 € (neue Bundesländer).

Ursprünglich hatte die Bundesregierung geplant, zur Senkung des Rentenniveaus statt des Korrekturfaktors von 0,9 einen „Ausgleichsfaktor“ einzuführen, der zu einer Abflachung der persönlichen Entgeltpunkte hätte führen sollen, die dann nicht für alle Rentner gleich ausgefallen wäre. Bei der Berechnung der Zugangsrenten (erstmalige Ermittlung der Rentenhöhe bei Rentenbeitritt) für die Zeit von 2011 bis 2030 und die Zeit danach sollten die persönlichen Entgeltpunkte mit einem (langsam anwachsenden und dann stabil bleibenden) Kürzungsfaktor multipliziert werden. Diese Maßnahme hätte ausschließlich die künftigen Rentner betroffen (und diese dann stärker belastet), Bestandsrentner wären verschont geblieben. Der Vorschlag ließ sich politisch nicht durchsetzen. Der Ausgleichsfaktor führe – so der Kern der Kritik – zu einer einseitigen Belastung der heute Erwerbstätigen und damit zu einer Missachtung der Generationengerechtigkeit³⁹. Auch sei das Äquivalenzprinzip verletzt, da identische relative Beitragspositionen zu unterschiedlichen relativen Rentenpositionen (zwischen Bestands- und Neurentnern) geführt hätten (VDR 2000). Allerdings hätte der Ausgleichsfaktor einen hochdifferenziert organisierten, nämlich individuell zugeschnittenen Wohlfahrtsmix konstituiert. Da die Bestandsrentner nicht mehr privat vorsorgen können, wäre es unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Gesamtwohlfahrtsposition (definiert durch den Einkommensmix, nicht nur die gesetzliche Rente) gerecht gewesen, deren gesetzliche Rente nicht abzuflachen.

Neben der beschriebenen Verzahnung von gesetzlicher und privater Sicherung auf der Beitrags- und Leistungsseite sieht das Gesetz eine *bislang unbekannte umfassende Regulierung individuell-privater und betrieblicher Vorsorge* vor, vor allem durch monetäre Förderung der Nachfrager (Versicherte) und Zertifizierung und Kontrolle der Anbieter. Der Gesetzgeber der Rentenreform 2001 verzichtete allerdings darauf, private oder betriebliche Altersvorsorge verpflichtend vorzuschreiben, etablierte insoweit einen „*optionalen Wohlfahrtsmix*“. Der Gesetzgeber setzte lediglich Anreize: Aufwendungen für eine private oder betriebliche Altersvorsorge („Altersvorsorgebeiträge“) vermitteln einen Anspruch auf eine staatliche *Altersvorsorgezulage* als staatliche Transferleistung, gegebenenfalls auch einen Anspruch auf *Abzug* der Vorsorgebeiträge vom einkommensteuerpflichtigen Einkommen als *Sonderausgaben* (§§ 10a, 79 ff. EStG)⁴⁰.

Die *Altersvorsorgezulage* setzt sich aus einer Grundzulage und einer Kinderzulage zusammen, letztere steht allen Zulageberechtigten zu, die Kindergeld erhalten – hier eine zusätzliche sozial- und familienpolitische Komponente.

Die Förderung gilt für alle Personen, die rentenversicherungspflichtig sind, also im Wesentlichen für die Gruppe der unselbständig Beschäftigten⁴¹. Die staatliche Förderung knüpft in jedem Fall an bestimmte definierte Aufwendungen an. Förderungsfähige Altersvorsorgebeiträge sind entweder

³⁹ Hebeler (2001) untersucht das Problem der Generationengerechtigkeit aus verfassungsrechtlicher Sicht. Nach Ansicht Hebelers stellt es einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) dar, wenn die jetzige Erwerbsgeneration zwar mit sehr hohen Beiträgen belastet wird, ihr aber in Zukunft sehr niedrige Renten gewährt werden. Die den Bestandsrentnern in ihrer Erwerbsphase auferlegte Beitragslast war demgegenüber geringer. Von Verfassungen wegen müssten daher vornehmlich die Bestandsrentner die Last der Sanierung des Rentensystems tragen.

⁴⁰ Die Idee der steuerlichen Förderung ist nicht grundsätzlich neu: Auch derzeit können Aufwendungen für private Altersvorsorge als Sonderausgaben vom zu versteuernden Einkommen abgesetzt werden. Insoweit verändert die Rentenreform 2001 lediglich die Höhe der absetzbaren Vorsorgeaufwendungen.

⁴¹ In den Genuss der Förderung kommen außerdem Landwirte und – unter bestimmten Voraussetzungen – Arbeitslose (§ 10a I EStG).

- Beiträge, die die Versicherten zu Gunsten eines auf ihren Namen lautenden Altersvorsorgevertrags – aus dem Kreis „zertifizierter“ Vorsorgeformen – leisten (*private* Altersvorsorge, § 82 I EStG) oder
- Zahlungen aus dem Arbeitslohn in einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder eine Direktversicherung, wenn diese Einrichtungen einzelne Zertifizierungsvoraussetzungen erfüllen (*betriebliche* Altersversorgung, § 82 II EStG).

Auf dem neu entstehenden Markt der privaten Altersvorsorge spielt das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) eine wichtige Rolle. Das BAV ist durch Gesetz⁴² dazu berufen, die auf dem Markt angebotenen Produkte der privaten Altersvorsorge zu überprüfen und zu „zertifizieren“, wenn sie bestimmte Anforderungen erfüllen (§ 2 AltZertG). Die Zertifizierung wiederum ist eine notwendige Bedingung für die staatliche Förderung eines Altersvorsorgevertrages (§ 82 I EStG). Das BAV prüft als Zertifizierungsbehörde allerdings nicht, ob ein Altersvorsorgevertrag wirtschaftlich tragfähig oder die Zusage des Anbieters erfüllbar ist oder ob die Vertragsbedingungen zivilrechtlich wirksam sind (§ 2 III AltZertG). Zertifizierungsfähig sind prinzipiell nur jene Anlageformen, die im Alter zu einer ergänzenden Absicherung durch lebenslange Geldleistungen führen, also sich sozialpolitischen Zielsystemen einfügen. Im Einzelnen fordert das AltZertG für die Zertifizierung eines Altersvorsorgevertrages, dass

- sich die Vorsorgewilligen als Vertragspartner der Anbieter verpflichten, laufend freiwillige Aufwendungen zu erbringen,
- die Auszahlung der Leistungen nicht vor Vollendung des 60. Lebensjahres oder dem Beginn einer Altersrente erfolgt (Beginn der Auszahlungsphase),
- die Anbieter zusichern, dass zu Beginn der Auszahlungsphase zumindest die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge zur Verfügung stehen (Nominalwerterhaltung),
- die Auszahlung lebenslang angelegt ist (Leibrente oder Auszahlungsplan mit Restkapitalverrentung),
- die in Ansatz gebrachten Abschluss- und Vertriebskosten über einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren in gleichmäßigen Jahresbeträgen verteilt werden,
- die Anbieter gewisse Informationspflichten übernehmen (mit Blick auf die Verwendung der eingezahlten Vorsorgebeiträge, das bisher gebildete Kapital, die einbehaltenen Abschluss- und Vertriebskosten, die erwirtschafteten Erträge),
- die Vorsorgewilligen den Anspruch haben, den Vertrag ruhen zu lassen oder (unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist) zu kündigen, um sich das gebildete Kapital auszahlen zu lassen oder um das Kapital auf einen anderen Altersvorsorgevertrag zu übertragen.

Aufschlussreich ist auch, was *nicht* reguliert wurde. Zu Beginn der politischen Auseinandersetzung um die Rentenreform 2001 war erwogen worden, den Anbietern von Altersvorsorgeverträgen einheitliche Tarife für Frauen und Männer vorzuschreiben (sogenannte Unisex-Tarife). Anders als die gesetzlichen Vorschriften zur privaten Pflichtpflegeversicherung (für privat Krankenversicherte) enthält das Gesetz eine solche Pflicht nicht. Für die private Versicherungsindustrie sind Risikodifferenzierungen (hier: nach Geschlecht) eine gängige Geschäftspraxis. Typisches Merkmal der Sozialversicherung ist jedoch gerade der Verzicht auf Risikodifferenzierungen. Ungleiche Leistungserwartungen aufgrund unterschiedlicher Risiken werden durch Umverteilung im Solidarverbund ausgeglichen. Der neue, sozialpolitisch ver-

⁴² Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz – AltZertG), das als Art. 7 des AVmG Teil der Rentenreform 2001 ist.

antwortete Wohlfahrtsmix in der Alterssicherung wirft also neue Probleme der Normbildung (hier: zwischen den Geschlechtern) auf.

Altersvorsorgeverträge können auch das Risiko der Erwerbsminderung abdecken oder eine Hinterbliebenenabsicherung vorsehen. Für die private Altersvorsorge in Betracht kommen vor allem Rentenversicherungen, Fonds- und Banksparpläne, die mit Auszahlungsplänen und Absicherungen für das hohe Alter ab 85 Jahren (sogenannte Restverrentungspflicht) verbunden sind. Zertifizierungsfähig sind nicht zwingend nur neue Verträge. Auch schon bestehende Verträge (Altverträge) können – gegebenenfalls nach einer entsprechenden Anpassung an die gesetzlichen Erfordernisse – zertifiziert werden. Tatsächlich bieten die meisten Finanzdienstleistungsunternehmen eine Umstellung der Altverträge ohne zusätzliche Kosten an.

Zertifizierungsfähig sind weiter Verträge, die die Förderung selbstgenutzten Wohnungseigentums ermöglichen, sofern sie die oben angeführten Zertifizierungsvoraussetzungen „gleichartig erfüllen“ (§ 1 I vorletzter Satz AltZertG). Dieser Vorsorgetyp war politisch bis zuletzt umstritten. Auch hier stellten sich neue Fragen, war doch Wohneigentum bislang nicht unter (alterssichernd) sozialpolitischen, sondern nur vermögenspolitischen Gesichtspunkten konzeptualisiert worden⁴³.

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) ist vom Gesetz als „zentrale Stelle“ bestimmt worden, die zu prüfen hat, ob ein Anspruch auf Zulage besteht und sodann die Auszahlung der Zulagen veranlasst (§§ 81 und 90 EStG). Damit wird ein „alter“ Akteur der parastaatlichen Sicherung zu einem Akteur in der neuen Arena der Organisation des Wohlfahrtsmix.

Zur Stärkung der zweiten Säule der Alterssicherung – der betrieblichen Altersversorgung – setzt die Rentenreform 2001 an zwei Punkten an: an der Förderung der Vorsorge und, dem vorgelagert, an der Ausgestaltung der betrieblichen Altersversorgung selbst. *Ebenso wie die private Vorsorge kann die betriebliche Altersversorgung durch Zulagen und Steuervergünstigungen gefördert werden.* Vor der Rentenreform 2001 war die betriebliche Altersversorgung wesentlich von einer entsprechenden Bereitschaft des Arbeitgebers abhängig. Die Vorsorge war grundsätzlich an die Zusage des Arbeitgebers gebunden. Die Rentenreform 2001 vermittelt den Arbeitnehmern erstmals *einen Anspruch auf eine betriebliche Altersversorgung*, nämlich die Altersversorgung durch Entgeltumwandlung (§ 1a BetrAVG). Bei dieser Form der Altersversorgung werden künftige Entgeltansprüche der Arbeitnehmer in eine wertgleiche Anwartschaft umgewandelt. Mit anderen Worten: Die betroffenen Arbeitnehmer verzichten auf die Auszahlung eines Teils ihres Arbeitsentgelts, der Arbeitgeber finanziert mit den nicht ausgezahlten Lohnbestandteilen eine betriebliche Rente. Seit dem 1. 1. 2002 können Arbeitnehmer vom Arbeitgeber verlangen, dass von ihren künftigen Entgeltansprüchen bis zu 4% der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten für eine betriebliche Altersversorgung verwendet werden⁴⁴. Die Rentenreform 2001 hat für die betriebliche Altersversorgung mit dem Pensionsfonds außerdem einen neuen Durchführungsweg geschaffen. Wie die Pensionskasse ist ein Pensionsfonds (§ 112 VAG) eine rechtsfähige Versorgungseinrichtung, die den Arbeitnehmern Rechtsansprüche auf Alters-

⁴³ Am 17. 12. 2001 erteilte das BAV die Bescheide über die bis dahin eingegangenen Zertifizierungsanträge. Insgesamt wurden 3.441 Verträge zertifiziert, davon 3.194 Musterverträge. Die zertifizierten Verträge stammten in der großen Mehrheit (3.191) von Kreditinstituten (Engels 2002: 12).

⁴⁴ Arbeitnehmer, die den Anspruch geltend machen, müssen im Jahr zumindest ein Hundertsechstel der Bezugsgröße nach § 18 I SGB IV für ihre betriebliche Altersversorgung verwenden. Die Bezugsgröße beträgt derzeit (1. 1. 2002) 28.140 € für die alten Bundesländer und 23.520 € für die neuen Bundesländer. Heute würden sich die Mindestaufwendungen daher auf 175,875 € bzw. auf 147 € belaufen.

versorgungsleistungen einräumt und nach dem Kapitaldeckungsprinzip arbeitet. Im Unterschied zu Pensionskassen unterliegen Pensionsfonds jedoch gesonderten und weniger strengen Anlage- und Kapitalausstattungs Vorschriften⁴⁵. Im Gegenzug sind die Ansprüche der Arbeitnehmer gegen den Pensionsfonds durch den Pensionssicherungsverein gegen die Insolvenz des Arbeitgebers abgesichert (§ 7 I 2 Nr. 2 BetrAVG).

Das Gesetz beschränkt sich bei der Durchführung der betrieblichen Altersversorgung im Rahmen des Entgeltumwandlungsanspruchs auf einige wenige Vorgaben. Möglich ist eine Abwicklung über eine Pensionskasse, eine Direktversicherung oder einen Pensionsfonds. Wie die Durchführung im Einzelnen gestaltet ist, überlässt das Gesetz Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Form von Einzelarbeitsverträgen, Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträgen. Bis Anfang 2002 haben die Tarifparteien denn auch entsprechende Tarifverträge geschlossen, die insgesamt ca. 6,6 Mio. Arbeitnehmer betreffen (siehe die Auflistung bei Küpper 2002: 12 ff.). Es wird erkennbar, dass die Akteure der betrieblichen Altersversorgung (Betriebe, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Betriebsräte, Beschäftigte) zu Akteuren in der neuen Arena integrierter Alterssicherungspolitik werden.

Auch durch das neue Beitragsrecht verändert sich das Verhältnis der korporierten Akteure. Das überkommene Prinzip paritätischer Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird in Frage gestellt. Das gilt jedenfalls für die private Vorsorge. Die dafür notwendigen Beiträge werden (mit staatlicher Unterstützung) allein von den Arbeitnehmern getragen. Ob es im Bereich der betrieblichen Altersversorgung zu einer Verteilung der Lasten kommt, hängt entscheidend von der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften ab. Die bei Küpper 2002 (12 ff.) aufgeführten Tarifverträge jedenfalls sehen vielfach keinen Arbeitgeberbeitrag vor – so etwa der Vertrag in der Metall- und Elektroindustrie. Sofern ein Arbeitgeberbeitrag vereinbart wurde, werden die entsprechenden Aufwendungen zumeist (teilweise) durch Verzicht der Arbeitnehmer auf andere Arbeitgeberleistungen, insbesondere vermögenswirksame Leistungen, kompensiert. Soweit Arbeitnehmer auf ihren individuellen Anspruch gegenüber dem Arbeitgeber zurückgreifen müssen (Anspruch auf Durchführung einer betrieblichen Altersversorgung durch Entgeltumwandlung im Wege einer Direktversicherung), liegen die Lasten auch hier ausschließlich bei den Arbeitnehmern. Allerdings hat die Bundesregierung in ihren rechtspolitischen Stellungnahmen im Vorfeld der Beschlussfassung im Bundestag wiederholt darauf hingewiesen, dass die Rentenreform 2001 in ihrer Gesamtheit beurteilt und bewertet werden müsse. Würden die drei Säulen der Alterssicherung in Deutschland insgesamt in den Blick genommen, zeige sich, dass das individuelle Versorgungsniveau im Rentenfall durch die Rentenreform 2001 nicht abgesenkt, sondern – im Gegenteil – angehoben werde (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000: 11, 18). Dies beruht auf der optimistischen Annahme, die gesetzlich Versicherten würden die für die private und die betriebliche Vorsorge geschaffenen Fördermaßnahmen voll ausschöpfen.

Die Rentenreform 2001 wurde entgegen der Tradition der deutschen Sozialversicherungspolitik nicht im Konsens verabschiedet, sondern gegen den Willen der parlamentarischen Opposition durchgesetzt. Wie das Beispiel der ebenfalls im Konflikt verabschiedeten und von der derzeitigen Regierungskoalition sogleich wieder rückgängig gemachten Rentenreform 1999

⁴⁵ Zur Regulierung der Pensionsfonds sind inzwischen auf Grundlage von §§ 114 II, 115 II und 116 VAG verschiedene Verordnungen ergangen: die Verordnung über die Kapitalausstattung von Pensionsfonds (Pensionsfonds-Kapitalausstattungsverordnung – PFKAustV) v. 20. 12. 2001, BGBl. I S. 4180; die Verordnung über Rechnungsgrundlagen für die Deckungsrückstellungen von Pensionsfonds (Pensionsfonds-Deckungsrückstellungsverordnung – PFDeckRV) v. 20. 12. 2001, BGBl. I S. 4183 sowie die Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Pensionsfonds (Pensionsfonds-Kapitalanlageverordnung – PFKapAV) v. 21. 12. 2001, BGBl. I S. 4185.

zeigt, verheißt dies angesichts der im Herbst 2002 anstehenden Bundestagswahl für die Stabilität der Rechtsentwicklung nichts Gutes. Nicht genau abzusehen sind jedenfalls die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 6. 3. 2002 über die Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung⁴⁶. Das Urteil könnte unter Umständen zur generellen Anwendung des Prinzips der nachgelagerten Besteuerung in der Alterssicherung führen⁴⁷.

10. Großbritannien⁴⁸

Das staatliche Kernsystem der Alterssicherung

Der erste Schritt einer staatlichen Alterssicherung ausserhalb des Armenwesens wurde in Großbritannien mit dem *Old Age Pensions Act* von 1908⁴⁹ gemacht. Durch dieses Gesetz wurde eine einkommensabhängige Pauschalleistung eingeführt, die jedoch nur wenig über der Armutsgrenze lag und immer noch Merkmale eines bevormundenden Armenwesens trug. Im Jahre 1925⁵⁰ wurde dann zusätzlich und zum ersten Mal eine Rente eingeführt, die auf dem Sozialversicherungsprinzip beruhte. Arbeiter und Angestellte mit niedrigen Einkommen bezahlten Beiträge und erhielten im Alter eine beitragsbezogene Rente als Ergänzung zur bestehenden beitragsunabhängigen, aber dafür einkommensabhängigen Pauschalleistung, allerdings nur bis zum Alter von 70 Jahren. Ab 1926 erhielten über 70jährige Personen eine pauschale Rente ohne Einkommensprüfung, wenn sie während ihres Erwerbslebens Beiträge bezahlt hatten (diese Rente war der Vorläufer der späteren Grundrente). Mitte der 20er Jahre bestand das staatliche System der Alterssicherung in Großbritannien also aus drei Elementen.

Nach dem 2. Weltkrieg wurde das britische System der sozialen Sicherung in weiten Teilen neu aufgebaut. Der *National Insurance Act 1946*⁵¹ revidierte im Bereich der Alterssicherung die bisherigen Regelungen. Grundlage für die Umstrukturierung nach dem 2. Weltkrieg war ein von William Beveridge während des Krieges ausgearbeiteter Plan. Die nach dem „Beveridge-Plan“ aufzubauende Sozialversicherung sollte

- gegen alle typischen Risiken der Einkommensarmut schützen,
- einheitlich organisiert (d.h. durch einen einzigen staatlichen Versicherungsträger administriert) sein und
- die gesamte Bevölkerung auf gleichem bescheidenen Existenzniveau abdecken

(für einen Überblick über die Geschichte und die Grundzüge des britischen Wohlfahrtsstaates vgl. Kaufmann 2001; Thane 1982). Mit der Einführung der *National Insurance* (1948, zwei

⁴⁶ BVerfG BvL 17/99. Gegenstand des Urteils war die Tatsache, dass Beamtenpensionen wie Einkünfte aus Erwerbstätigkeit grundsätzlich der vollen Besteuerung unterliegen, während Renten nur mit ihrem Ertragsbestandteil versteuert werden müssen. Das Gericht qualifizierte diese unterschiedliche Behandlung als Verstoß gegen Art. 3 I GG und verlangte vom Gesetzgeber – ohne genaue Vorgaben zu machen – eine Neuregelung bis 2005.

⁴⁷ S. die gemeinsame Pressemitteilung der Bundesministerien für Finanzen und für Arbeit und Sozialordnung vom 6. 3. 2002 (www.bundesfinanzministerium.de/wwwroot-BMF/BMF-.336.10988/.htm).

⁴⁸ Soweit nicht andere Referenzen angegeben sind, basiert dieser Abschnitt auf Rechmann 2001; Bonoli 2000; Bonoli/Palier 2000; Davis 1997; Devetzi 1999; Budd/Campbell 1998; Ternent 1998; diverse Internetseiten.

⁴⁹ Old Age Pensions Act 1908 (1908 c. 40).

⁵⁰ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925 (1925 c. 69).

⁵¹ An Act to establish an extended system of national insurance providing pecuniary payments by way of unemployment benefit, sickness benefit, maternity benefit, retirement pension, widow's benefit, guardian's allowance and death grant, to repeal or amend the existing enactments relating to unemployment insurance, national health insurance, widows', orphans' and old age contributory pensions and non-contributory old age pensions, to provide for the making of payments towards the cost of a national health service, and for purposes connected with the matters aforesaid – National Insurance Act 1946 (1946 c. 67).

Jahre nach Verabschiedung des *National Insurance Act 1946*) wurde das Niveau der beitragsabhängigen pauschalen Rente ohne Einkommensprüfung (Grundrente) erheblich angehoben. Dennoch war sie im Verhältnis zu den Lebenskosten noch so niedrig, dass immer noch viele Personen auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen waren. Um diesen Missstand zu beheben, wurde der Leistungssatz der Grundrente 1959 noch einmal erhöht und zusätzlich mit Wirkung von 1961 eine staatliche Zusatzrente eingeführt⁵². Für diese *Graduated Pension* wurden einkommensbezogene Beiträge bezahlt. Die Leistungen waren beitragsbezogen, allerdings auf sehr niedrigem Niveau, um dem betrieblichen und privat-individuellen Vorsorge-sektor keine Konkurrenz zu machen. Trotz dieser und weiterer Reformschritte in den Jahren 1966⁵³ und 1970⁵⁴ war das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in Großbritannien weiterhin mit einem hohen Armutsrisiko verbunden.

Im Jahre 1975 setzte die damalige Labour-Regierung eine Reform durch, bei der die *Graduated Pension* durch eine nach dem Äquivalenzprinzip gestaltete staatliche Zusatzrente ersetzt wurde: das *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS), das 1978 in Kraft trat⁵⁵. Die Leistungen sollten bei einem vollen Leistungsanspruch nach 20 Beitragsjahren nach dem *defined-benefit*-Prinzip einen bestimmten Anteil (25%) des zur Beitrags- und Leistungsbemessung herangezogenen Einkommens betragen. Seit der Einführung von SERPS hat es mehrfach Neuregelungen, vor allem im *Social Security Act 1986*⁵⁶ und im *Pension Act 1995*⁵⁷, gegeben, die zum einen eine Leistungsreduktion und zum anderen einen massenhaften Wechsel zur betrieblichen und individuell-privaten Alterssicherung mit sich brachten. Damit wurden insgesamt die staatlichen Ausgaben für Alterssicherung eingedämmt. Die *replacement rate* von SERPS liegt derzeit bei 20%. Ähnlich wie die Grundrente hat also auch SERPS nicht die Funktion, den Lebensstandard zu sichern. Die Leistungen von SERPS schreiben zugleich das Minimum fest, das betriebliche und individuell-private Altersvorsorgesysteme garantieren müssen, um als Alternativen zu SERPS offiziell anerkannt zu werden.

⁵² An Act to alter the contributions payable to the National Insurance Fund under the National Insurance Acts, 1946 to 1957, and the retirement benefits payable under those Acts, and in particular to provide for payment of a graduated retirement benefit in return for contributions related to the amount of a person's remuneration, and for purposes connected therewith. [9th July, 1959] – National Insurance Act 1959 (1959 c. 47). Die Begriffe „graduated retirement benefit“ und „graduated pensions“ werden in der Literatur gleichermaßen verwendet.

⁵³ An Act to make provision for the payment under the National Insurance Act 1965 of earning related benefit by way of increases of unemployment benefit, sickness benefit and widow's allowance; to make other amendments of that act and of the National Insurance (Industrial Injuries) Act 1965; and for connected purposes. [10th March 1966] – National Insurance Act 1966 (1966 c. 6).

⁵⁴ An Act to provide for retirement pension and widow's benefit under the National Insurance Act 1965 for or in respect of persons over pensionable age on 5th July 1948; to reduce from fifty to forty the qualifying age for widow's pension and for a wife's retirement pension by virtue of her husband's insurance; to make provisions for attendance allowance and the establishment and functions of an Attendance Allowance Board; and connected with the matters aforesaid. [23rd July 1970] – National Insurance (Old person's and widow's pensions and attendance allowance) Act 1970 (1970 c. 51).

⁵⁵ An Act to provide for relating the rates of social security retirement pensions and certain other benefits to the earnings on which contributions have been paid; to enable employed earners to be contracted-out of full social security contributions and benefits where the requisite benefits are provided by an occupational pension; to make provision for securing men and women are afforded equal accesses to occupational pension schemes; and to make other amendments in the law relating to social security (including an amendment of Part II of the Social Security Act 1975 introducing a new non-contributory benefit called „mobility allowance“) and to make other provisions about occupational pensions [7th August 1975] – Social Security Pensions Act 1975 (1975 c. 60).

⁵⁶ An Act to make provisions in relation to personal pension schemes, to amend the law relating to social security, occupational pension schemes and the provision of refreshments for school pupils, to abolish maternity pay under the Employment Protection (Consolidation) Act 1978 and provide for the winding-up of the Maternity Pay Fund, to empower the Secretary of State to pay travelling expenses of certain persons and for connected purposes [25th July 1986] – Social Security Act 1986 (1986 c. 50).

⁵⁷ An Act to amend the law about pensions and for connected purposes [19th July 1995] – Pensions Act 1995 (1995 c. 26).

So entstand die charakteristische Gestalt des staatlichen Systems der Alterssicherung in Großbritannien: zwei Rentenleistungen – Grundrente und SERPS – deren Bezug frühere Beitragszahlungen voraussetzt, deren Leistungshöhe jedoch zu niedrig ist, um eine Lebensstandardsicherung zu gewährleisten:

- Die beitragsabhängige, einkommensunabhängige Grundrente. Die Grundrente wurde 1975 an die Entwicklung der Löhne oder an die Inflation gekoppelt (an das jeweils höhere von beiden), seit 1980⁵⁸ ist sie jedoch nur noch an die Preisentwicklung gebunden, so dass das Rentenniveau („replacement rate“, in % des männlichen Durchschnittsverdienstes) von 32% im Jahr 1983 auf 22% im Jahr 1993 fiel. Personen, die das erforderliche Mindestmaß an Beiträgen nicht geleistet haben, können bedarfsabhängige Sozialhilfe beantragen, dies betrifft fast ein Viertel der Rentner und Rentnerinnen.
- Die einkommensbezogene Zusatzrente (SERPS).

Die gesetzliche Altersgrenze beträgt für beide Rentenarten 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen. Neuere Regelungen sehen vor, dass die Altersgrenzen für Männer und Frauen ab 2010 langsam angeglichen werden, ab 2020 gilt auch für Frauen die Altersgrenze von 65 Jahren⁵⁹. In Großbritannien ist kein vorzeitiger Altersrentenbezug möglich.

Der Beveridge-Plan hat die Weichen gestellt für ein charakteristisches Merkmal der britischen Sozialversicherung: Es wird nur ein einziger Sozialversicherungsbeitrag zur Finanzierung des gesamten sozialen Sicherungssystems abgeführt. Dieser Beitrag fließt in den National Insurance Fund, aus dem Alters- und Hinterbliebenenrenten, Leistungen für Mutterschaft, Arbeitslosigkeit und Invalidität, sowie teilweise das Gesundheitswesen finanziert werden. Die Beitragssätze sind nach vier „Beitragsklassen“ differenziert:

- Arbeitnehmer (Beitragsklasse 1): Dieser Beitragssatz setzt sich aus einem Anteil des Arbeitgebers und einem Anteil des Arbeitnehmers zusammen. Diese Anteile sind nicht gleich. Ausserdem ist der Beitragssatz gestaffelt nach der Höhe des Einkommens, dazu sind sechs Einkommensgruppen festgelegt. Angelehnt an die Beitragsklasse 1 ist die Beitragsklasse 1A, die solche Arbeitnehmer erfasst, denen anstelle von Einkommen ein Auto zur Verfügung gestellt wird (in Großbritannien eine weit verbreitete Praxis). Bei der Berechnung der Beitragssätze der Beitragsklasse 1A werden der Wert des Autos, das Ausmass seiner Nutzung durch den Arbeitnehmer und die vom Arbeitgeber übernommenen Benzinkosten einbezogen.
- Selbständige (Beitragsklassen 2 und 4): Mit den Beiträgen zur Beitragsklasse 2 erwerben die Selbständigen Ansprüche auf Leistungen aus der Sozialversicherung. Beiträge zur Beitragsklasse 4 müssen nur einkommenssteuerpflichtige Selbständige entrichten; diese Beiträge haben den Charakter einer zusätzlichen Einkommensbesteuerung und führen nicht zu Leistungsansprüchen.
- freiwillig Versicherte (Beitragsklasse 3).

Esping-Andersen (1990: 85ff.) stellt fest, dass das Alterssicherungssystem in Großbritannien mit seiner niedrigen pauschalen staatlichen Grundversorgung, der niedrigen staatlichen einkommensbezogenen Zusatzrente und dem ausgebauten nicht-staatlichen Vorsorgesektor im Vergleich zu den Alterssicherungssystemen in anderen Ländern ein *Sonderfall* ist (ähnlich

⁵⁸ An Act to amend the law relating to social security and the Pensions Appeal Tribunals Act 1943 [23rd May 1980] – Social Security Act 1980 (1980 c. 80).

⁵⁹ Sec. 126 Pensions Act 1995.

Hinrichs 2000a). Es läßt sich weder den korporatistischen staatszentrierten Versicherungssystemen, noch den residualen privatwirtschaftlich dominierten Systemen und auch nicht den universalistischen staatszentrierten Systemen eindeutig zuordnen.

Eine weitere Besonderheit des staatlichen Systems der Alterssicherung in Großbritannien liegt darin, dass es nicht in einer „Finanzierungskrise“ steckt, und auch in Zukunft trotz demographischem Wandel nicht in eine solche zu geraten droht. Dies liegt an der strengen Politik der Kosteneindämmung. Das Rentenniveau wird durch Kopplung der Renten an die Preis- (nicht Lohn-)entwicklung niedrig gehalten und langfristig gesenkt, ausserdem gibt es Anreize, aus dem staatlichen System aus- und in die private Altersvorsorge einzusteigen (Budd/Campbell 1998). Aufgrund der finanziellen Stabilität des staatlichen Rentensystems in Großbritannien *steht die Frage der Regulierung und Sicherung von nicht-staatlicher Alterssicherungssysteme stärker im Vordergrund als in anderen Ländern*: „Unlike in other European countries, current pension debates in Britain are not so much about the financial implications of demographic ageing, but are more concerned with the regulation of a largely privatised pension system“ (Bonoli/Palier 2000: 12).

Das Leistungsniveau in der staatlichen Alterssicherung war von Anfang an sehr niedrig, um die Sozialversicherung finanzierbar zu machen. *Schon im Beveridge-Plan war angelegt, dass die pauschalierten Leistungen auf niedrigem Niveau (unter dem Sozialhilfesatz) ein soziales Existenzminimum absichern und gleichzeitig eine Zuwendung der Bevölkerung zur betrieblichen oder individuell-privaten Altersvorsorge fördern*. Die betriebliche und individuell-private Alterssicherung nahm früh einen breiten Raum ein, auch wenn zunächst primär Angestellte im öffentlichen Dienst und qualifizierte Arbeiter davon profitierten. Ein Großteil der Bevölkerung hatte zunächst keine Möglichkeit, die niedrige staatliche Grundrente mit betrieblicher oder privater Vorsorge aufzustocken. Diese Unzulänglichkeit führte – wie beschrieben – 1975 (mit Wirkung ab 1978) zur Einführung des *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS).

Nicht-staatliche Altersvorsorge: betrieblich und individuell-privat

Mit der Einführung von SERPS im Jahr 1975 wurde auch das Verhältnis zwischen der staatlichen und der nicht-staatlichen Altersvorsorge gesetzlich geregelt. Das SERPS sollte der betrieblichen Alterssicherung keine Konkurrenz machen. Deshalb wurde die Möglichkeit des *contracting-out* eingeführt: Abhängig Beschäftigte haben die Möglichkeit, sich von der Pflichtzugehörigkeit zum SERPS befreien zu lassen, wenn sie eine gleich- oder besserwertige betriebliche Altersvorsorge nachweisen können. Seit 1988⁶⁰ gilt dies auch für die individuell-private Altersvorsorge und damit für Selbständige. Die erwartete Leistung aus der betrieblichen oder individuell-privaten Altersvorsorge muss dazu mindestens der Leistung entsprechen, die bei einer Mitgliedschaft im SERPS erreicht würde. Das SERPS ist also der Massstab für staatlich geförderte betriebliche oder individuell-private Altersvorsorgesysteme. In einem solchen Fall wird ein Nachlass bei den Beiträgen zum National Insurance Fund gewährt, ausserdem gibt es steuerliche Vorteile. Mit der Reform von 1986 wurden die Möglichkeiten zum *contracting-out* weiter verbessert. Die Anreize zum *contracting-out* sind so groß, dass sich bis zum Jahre 1999 86% der vollbeschäftigten Männer und 77% der vollbeschäftigten Frauen von der staatlichen Zusatzversorgung befreien ließen.

⁶⁰ Auf Grundlage des Social Security Act 1986.

Die Versicherten müssen also über die staatliche Grundrente hinaus einem weiteren Altersvorsorgesystem angehören. Sie haben dabei die Wahl zwischen dem staatlichen Zusatzrentensystem SERPS, betrieblicher Altersvorsorge oder individuell-privater Altersvorsorge. Grundsätzlich ist man mindestens Mitglied im staatlichen Zusatzrentensystem SERPS. Um sich von der Mitgliedschaft im SERPS befreien zu lassen, muss man eine Mitgliedschaft in einem anderen „anerkannten“ Altersvorsorgesystem nachweisen. Es gibt auch die Möglichkeit, sowohl SERPS als auch einem nicht-staatlichen Vorsorgesystem anzugehören. SERPS ist vor allem für Personen mit niedrigem Einkommen oder diskontinuierlichen Erwerbsverläufen von Vorteil. Diese Personengruppe wäre in nicht-staatlichen Altersvorsorgesysteme schlechter gestellt.

Bei den *betrieblichen Vorsorgesystemen* werden drei Arten unterschieden:

- *Contracted-out salary-related schemes (COSRS) – defined benefit schemes.* Die Leistungshöhe ist von vornherein festgelegt, etwa als ein Prozentsatz des letzten Einkommens vor dem Ruhestand. Darüber hinaus kann sie von der Dauer der Mitgliedschaft im Altersvorsorgesystem abhängen. Man kann also schon vor dem Eintritt in den Ruhestand absehen, wie hoch die Versorgungsleistung sein wird. Da die Leistungshöhe nicht über die Beiträge und den Ertrag des Pensionsfonds bestimmt wird, trägt der Arbeitgeber ein höheres Risiko als die Arbeitnehmer.
- *Contracted-out money purchase schemes (COMPS) – defined contribution schemes.* Bei diesen Systemen tragen die Arbeitnehmer ein höheres Risiko, da nur die Höhe der Beiträge festgelegt ist, nicht die der Leistungen. Die Leistungen hängen also von den Erträgen des Pensionsfonds ab, nicht vom Einkommen vor dem Ruhestand. Wie hoch die Leistungen sind, stellt sich erst mit dem Eintritt in den Ruhestand heraus. Sie dürfen allerdings ein an die Beiträge gekoppeltes Mindestmaß nicht unterschreiten.
- *Contracted-out mixed benefit schemes (COMBS).* Seit April 1997⁶¹ gibt es die Möglichkeit für Unternehmen, Elemente aus *salary-related schemes* und *money purchase schemes* zu kombinieren.

Die betriebliche Altersvorsorge ist in der Regel kapitalgedeckt, die Beiträge werden in Pensionsfonds investiert. In privatwirtschaftlichen Pensionsfonds in Großbritannien sind 600 Milliarden britische Pfund angelegt. Die Überwachung, Verwaltung und das Management von Pensionsfonds ist stark staatlich reguliert (v.a. durch den *Pensions Act 1995*).

Einzelpersonen können mit *Personal Pension Plans* individuell für das Alter vorsorgen. Diese individuell-private Altersvorsorge wird v.a. von Banken und Versicherungen angeboten. Wenn ein *Personal Pension Plan* als Alternative zu SERPS anerkannt ist (als ein sogenannter *Appropriate Personal Pension Plan*), kann sich eine Person von der Mitgliedschaft in SERPS befreien lassen. Dann wird – anders als beim *contracting-out* aufgrund eines Betriebsrentensystems – keine Ermässigung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewährt, vielmehr zahlt die Steuerbehörde (Inland Revenue) die Summe, die der Beitragsermässigung beim *contracting out* in ein Betriebsrentensystem entspricht, als Zuschuß in den *Appropriate Personal Pension Plan* ein⁶². In der Regel basieren *Personal Pension Plans* auf dem *defined-contributions*-Prinzip. Die Beiträge sind festgelegt, die Leistungshöhe hängt

⁶¹ The Occupational Pension Schemes (Mixed Benefit Contracted-Out Schemes) Regulations 1996 (S.I. 1996 No. 1977). Die Vorschrift trat am 6. 4. 1997 in Kraft.

⁶² Der Wert dieser Zuschüsse wird auf £ 3 Milliarden pro Jahr geschätzt (Disney 1998), eine beachtliche Summe, die bei Aufstellungen über die Kosten des britischen Rentensystems meist nicht berücksichtigt wird. Würde sie zu den staatlichen Ausgaben für Alterssicherung dazugerechnet, würden die Bilanzen weniger positiv aussehen.

von der Performance des entsprechenden Fonds ab. Allerdings darf auch hier eine auf die Beiträge bezogene Mindestleistung nicht unterschritten werden.

Staatliche Regulierung der nicht-staatlichen Altersvorsorge

Mit der Einführung von SERPS im Jahre 1975 begann die systematische Regulierung der betrieblichen Altersvorsorge in Großbritannien. Denn von Anfang an war es abhängig Beschäftigten möglich, sich von der Mitgliedschaft zu SERPS befreien zu lassen (*contracting-out*, s.o.). Dazu mussten sie nachweisen, dass sie einem betrieblichen Alterssicherungssystem angehörten, das bestimmte Mindestauflagen erfüllt, etwa Garantie einer Mindestrente (*guaranteed minimum pension*, GMP) in Höhe der Rentenleistung, die die jeweilige Person im SERPS bekommen würde. Seit der Einführung der Personal Pension Plans 1988 bestand die Möglichkeit der Befreiung von SERPS auch für Selbständige. Mit dem *Pensions Act 1995* wurde die Bedingung der Garantie einer Mindestrente mit Wirkung ab 1997 zwar abgeschafft, aber es wurden andere Mindestvoraussetzungen formuliert, deren Erfüllung anhand eines *reference scheme test* durch die zuständigen staatlichen Aufsichtsbehörden festgestellt wird. Den betrieblichen Sicherungssystemen, die die geforderten Auflagen erfüllen, wird ein *contracting-out certificate* verliehen. Schon vor der Einführung von SERPS und der Möglichkeit zum *contracting-out* war ein Amt eingerichtet worden, das die betriebliche Altersvorsorge beaufsichtigen und die Regierung in ihrer Alterssicherungspolitik beraten sollte: das *Occupational Pension Board* (OPB).

Das *Occupational Pension Board* brachte 1981 in einem Bericht das Problem der „*early-leavers*“ auf die Tagesordnung. Abhängig Beschäftigte, die während ihres Arbeitslebens die Anstellung und damit den betrieblichen Pensionsfonds wechselten, waren im Vergleich mit Personen, die ihr ganzes Arbeitsleben in den gleichen Pensionsfonds einzahlten, benachteiligt. Mit dem *Social Security Act 1985*⁶³ wurden Regelungen geschaffen, die solche Wechsel ohne finanzielle Verluste möglich machten. Damit wurde die *Funktion der betrieblichen Alterssicherung verschoben*: Ursprünglich primär ein unternehmenspolitisches Instrument mit dem Ziel, Beschäftigte möglichst lange an einen Betrieb zu binden, wurde sie zu einem Bestandteil eines *sozialpolitisch* gestalteten Wohlfahrtsmix.

Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre gab es um die privat-individuelle und die betriebliche Altersvorsorge in Großbritannien *zwei Skandale, die für die Regulierung der nicht-staatlichen Altersvorsorge beträchtliche Folgen hatten*: der Maxwell- und der *Misselling-Skandal*. Zum *Misselling-Skandal* (*mis-selling*: ‚falsch verkaufen‘) kam es, als mit dem *Social Security Act 1986* das Recht des Arbeitgebers abgeschafft wurde, für seine Beschäftigten die Mitgliedschaft im betriebseigenen Alterssicherungssystem verpflichtend zu machen. Als Folge war es Arbeitern und Angestellten möglich, aus den betrieblichen Alterssicherungssystemen auszusteigen. Am Profit interessierte und unter Erfolgsdruck stehende Versicherungsverkäufer überredeten viele Menschen dazu, von einem betrieblichen Alterssicherungssystem zu einer individuell-privaten Alterssicherung zu wechseln, obwohl sie in den betrieblichen Sicherungssystemen besser versorgt gewesen wären. Unsachgemäße Beratung führte auch dazu, dass viele Menschen mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen, für die SERPS die bessere Alternative gewesen wäre, sich von SERPS befreien ließen und privat-individuelle Vorsorgever-

⁶³ An Act to amend the law relating to occupational pensions, social security and statutory sick pay; to empower the Secretary of State to amend section 1 of the Vaccine Damage Payments Act 1975 and extend the Pneumococcal etc. (Workers' Compensation) Act 1979; to make provisions and gratuities for members of the Horserace Totalisator Board, the Horserace Betting Levy Board and the Gaming Board for Great Britain; and for connected purposes [22nd July 1985] – Social Security Act 1985 (1985 c. 53).

träge abschlossen. Zum Maxwell-Skandal kam es, als 1991 der Öffentlichkeit bekannt wurde, dass der britische Großunternehmer Robert Maxwell riesige Summen aus den Pensionsfonds seiner Unternehmen unlauter eingesetzt hatte, um seinen in Schwierigkeiten befindlichen Konzern zu retten. Dabei gingen bis zu £ 1 Milliarde verloren, das Pensionsvermögen von etwa 16.000 Fondsmitgliedern.

Der Misselling- und der Maxwell-Skandal rückten Fragen nach der Transparenz, der Qualität, der Beratung und des Managements und nach der Sicherheit von privatwirtschaftlich verwaltetem Pensionsvermögen in den Mittelpunkt des öffentlichen und politischen Bewußtseins. Als Folge wurde ein *Pension Law Review Committee* unter der Federführung von Ray Goode (das sogenannte „Goode-Committee“) eingerichtet, das 1993 Bericht erstattete. Viele der darin enthaltenen Vorschläge gingen in den *Pensions Act 1995* ein, der hauptsächlich die Sicherheit von Betriebsrenten verbessern sollte. Der *Pensions Act 1995* verbesserte und erweiterte die bestehenden Regelungen zu Verwaltung und Management von Pensionsfonds. So wurden etwa Vorschriften für die Anlagepolitik von Investmentgesellschaften erlassen und ein weiteres Aufsichtsamt eingerichtet, die *Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA). OPRA ersetzte das bis dahin bestehende Aufsichtsorgan, das *Occupational Pensions Board*. Ein Kompensationsfonds wurde gegründet, der Rentenzahlungen auch im Fall der Insolvenz einer Investmentgesellschaft sicherstellen sollte.

Jüngste Reformen

Die Labour-Regierung unter Tony Blair führt derzeit umfangreiche Reformen im Bereich der Alterssicherung durch. Gemäß ihres Grundsatzes, das Element der Eigenvorsorge zu stärken (Davy 2000), treibt Labour die Förderung von privatwirtschaftlich organisierter Alterssicherung voran. Die Aufgabe des Staates wird zukünftig stärker in der rechtlichen Rahmensetzung gesehen. „Der Staat kontrolliert und reguliert die Rahmenbedingungen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge. Im übrigen wird aber die Verantwortung für die Sicherung des Lebensstandards stärker dem einzelnen selbst übertragen“ (Devetzi 1999: 73).

Das staatlich angebotene Rentensystem wird in Zukunft aus drei Säulen bestehen. Zum einen gibt es weiterhin die niedrige *Basic State Pension*. Alte Menschen mit sehr niedrigem Einkommen können seit April 1999 diese Grundrente aufstocken, indem sie das sogenannte *Guaranteed Minimum Retirement Income* beantragen. Dieses setzt eine Bedarfsprüfung voraus und ist in seiner Höhe an die Preisentwicklung angebunden. Darüber hinaus gibt es vom 6. April 2002 (Beginn des Haushaltsjahres) an eine *State Second Pension* für Personen, für die private Altersvorsorge nicht realistisch oder sinnvoll ist. Die *State Second Pension* ersetzt SERPS. SERPS ist einkommensbezogen und bringt deshalb wenig Vorteile für Geringverdienende. SERPS wird nicht mit einem Schlag abgeschafft, sondern läuft einfach aus. Die *State Second Pension* ist gedacht für Gering- und Mittelverdienende, die nicht genug oder keine regelmäßigen Ressourcen für den Aufbau einer privaten Altersvorsorge haben. Es wird erwartet, dass die meisten Geringverdiener in der *State Second Pension* bleiben werden, bis sie über eine Anstellung Zugang zu einem betrieblichen Vorsorgesystem haben.

Grundsätzlich bleibt es den Menschen freigestellt, in der *State Second Pension* zu bleiben oder sie zu verlassen (*contracting-out*). Es werden allerdings durch Abschläge bei den Sozialbeiträgen Anreize geschaffen, in ein anderes Altersvorsorgesystem (betrieblich, privat oder *Stakeholder*, s.u.) zu wechseln. Dabei ist es ein explizites Anliegen der Regierung – wohl noch im Gedenken an den Vertrauensverlust in die private Versicherungswirtschaft durch den *Misselling*-Skandal – solche Beratungsmöglichkeiten sicherzustellen, dass niemand zu sei-

nem/ihrem Nachteil aus der *State Second Pension* in ein anderes Vorsorgesystem wechselt. Langfristig soll die *State Second Pension* ein *flat-rate scheme* für Geringverdienende werden. Die Zielgruppe für die *State Second Pension* sind Personen mit weniger als £ 9.000 Jahreseinkommen.

Die Regierung geht davon aus, dass Bürger und Bürgerinnen mit mehr als £ 9.000 Jahreseinkommen entweder das staatliche Vorsorgesystem schon verlassen haben oder in Zukunft die *State Second Pension* verlassen und in eine andere Form der Altersvorsorge einsteigen werden. Betriebliche Altersvorsorge und private Altersvorsorge macht heute schon 40% der Leistungsansprüche aus. Allerdings bieten nicht alle Unternehmen und Betriebe betriebliche Altersvorsorge an. Bei der privaten Altersvorsorge drücken die hohen Marketing- und Verwaltungskosten die Rendite, was sich besonders bei einer vorzeitigen Kündigung des Versicherungsvertrags auswirkt (immerhin ein Drittel aller Verträge für private Alterssicherung werden vorzeitig gekündigt). Darüber hinaus ist die Produktlandschaft kompliziert und die Beratung häufig von den Verkaufsinteressen der Berater geprägt. Um gleichzeitig diesen Missständen zu begegnen und die nicht-staatliche Altersvorsorge noch auszuweiten, wurde mit dem *Welfare Reform and Pensions Act 1999*⁶⁴ die *Stakeholder Pension* eingeführt⁶⁵.

Stakeholder Pensions Schemes werden vom 6. 4. 2001 an (mit Beginn des Haushaltsjahres) angeboten, vor allem von Banken oder Versicherungsunternehmen. Träger von *Stakeholder Pension Schemes* können aber auch gemeinnützige Organisationen wie etwa Gewerkschaften sein. Im Gegensatz zum *Guaranteed Minimum Retirement Income* und der *State Second Pension* bzw. SERPS ist die *Stakeholder Pension* kein staatliches Rentensystem, sondern ein an weitgehende Vorschriften der Regierung gebundenes, vom Privatsektor bereitgestelltes Vorsorgesystem. Die *Stakeholder Pension Programme* sind grundsätzlich für alle Menschen offen (auch für Selbständige). Für Personen mit weniger als £ 9.000 Jahreseinkommen ist jedoch die *State Second Pension* sinnvoller als eine *Stakeholder Pension*. Die Regierung nimmt an, dass Personen mit mehr als £ 20.000 Jahreseinkommen sowieso schon an privaten oder betrieblichen Vorsorgeprogrammen teilnehmen. Die *Stakeholder Pension* hat als Zielgruppe also die Mittelverdienenden (£ 9.000 - £ 20.000 Jahreseinkommen), die noch keine betriebliche oder private Altersvorsorge haben. Mittel- und Besserverdienende, die schon nicht-staatliche Altersvorsorge betreiben, sollen nicht in ein *Stakeholder Pension Scheme* wechseln, da sie bei der Kündigung ihrer Verträge finanzielle Nachteile hinnehmen müssten. Besserverdienende, die mit ihrer Altersvorsorge beginnen, sollen jedoch sehr wohl in die *Stakeholder Pension Programme* eingebunden werden.

Personen, die sich aufgrund eines *Stakeholder Pension Scheme* von der Mitgliedschaft in der staatlichen Zusatzrente befreien lassen, wird – ähnlich wie bei den *Personal Pension Plans* – ein Zuschuss in Höhe des Erlasses beim Sozialversicherungsbeitrag auf das Vorsorgekonto bezahlt. Der Zugang zu *Stakeholder Pension Schemes* läuft über die Arbeitgeber. Alle Unternehmen mit über fünf Angestellten sind verpflichtet, ihren Angestellten den Zugang zu einem *Stakeholder Pension Scheme* leicht zu machen und ein konkretes System vorzuschlagen. Betriebliche Altersvorsorgeprogramme können als *Stakeholder Pension Schemes* registriert werden.

⁶⁴ An Act to make provisions about pensions and social security; to make provisions for reducing under-occupation of dwellings by housing benefit claimants; to authorise certain expenditure by the Secretary of State having responsibility for social security; and for connected purposes [11th November 1999] – Welfare Reform and Pensions Act 1999 (1999 c. 30).

⁶⁵ S. für Details The Stakeholder Pensions Schemes Regulations 2000 (S.I. 2000 No. 1403).

Diejenigen Vorsorgeprodukte, die als *Stakeholder Pension* angeboten werden sollen, müssen als solche anerkannt und registriert werden. Dazu müssen sie eine Reihe von Bedingungen erfüllen, mit denen ein möglichst weitreichender Schutz der Versicherten erreicht werden soll. Die Prüfung der Versicherungsprodukte und ihre Registrierung als *Stakeholder Pension Schemes* obliegt der *Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA). Sie beaufsichtigt laufend das Management und die Verwaltung der *Stakeholder Pensions* und kann bei Verstößen gegen geltende Vorschriften Geldstrafen verhängen. Bei besonders schweren Verstößen kann dem entsprechenden Vorsorgeprodukt die Zulassung als *Stakeholder Pension Scheme* entzogen werden. Der Wettbewerb zwischen den Anbietern von *Stakeholder Pension Schemes*, also etwa das Marketing, unterliegt der Aufsicht der *Financial Services Authority* (FSA). OPRA und FSA sind zu einer engen Zusammenarbeit angehalten, um eine effektive Regulierung der *Stakeholder Pension* zu gewährleisten.

Es scheint, dass die *Stakeholder Pension* von der Finanzdienstleistungsbranche zunächst mit Skepsis aufgenommen wurde, da sie aufgrund der starken staatlichen Reglementierung kein besonders gewinnträchtiges Produkt ist und gleichzeitig Kunden und Kundinnen von anderen, gewinnträglicheren Produkten abzieht. Bisher sind es vor allem die großen Unternehmen und Banken, die *Stakeholder Pension Schemes* anbieten. Derzeit (April 2002) gibt es 53 registrierte Programme⁶⁶.

11. Schweden

Historischer und institutioneller Kontext des Systems der Alterssicherung in Schweden

Die Strukturprinzipien des schwedischen Wohlfahrtsstaates bildeten sich in einer vergleichenden Perspektive später heraus als in Deutschland. Während in Deutschland mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung bereits Ende des 19. Jahrhunderts unter anderem die Renten- und Unfallversicherung mit den für sie typischen Strukturprinzipien eingeführt wurde, schuf man in Schweden im Rahmen der Sozialgesetzgebung erstmals 1913 ein national einheitliches System der öffentlichen Alterssicherung. Grundlage der damaligen „Volksrente“ bildete das Gesetz über die allgemeine Alterssicherung (*Folkpension*). Ergänzend zu dieser Volkspension wurde im Jahre 1960 die allgemeine Zusatzrente (*Allmän tilläggspension ATP*) eingeführt. Beide Rentensysteme bestanden seit 1960 nebeneinander, waren ergänzend aufeinander bezogen und enthielten jeweils 3 Leistungsarten: die reguläre Altersrente (*Ålderspension*), die vorzeitigen Altersrente (*Förtidspension*) und die Hinterbliebenenrente (*Efterlevandepension*) (Elmér u.a. 2000: 124 ff.). Historisch kann bezogen auf Schweden zunächst von einem "2-Säulen-Modell" der gesetzlichen Alterssicherung gesprochen werden (Kohl 1988a). Dabei war die Alterssicherung in ihrem Niveau in den Jahren nach 1913 bis Ende der 50er Jahre noch gering. Sie diente der allgemeinen Absicherung gegen existentielle materielle Risiken, enthielt zunächst noch kein Element der Lebensstandardsicherung im Alter.

Der umfassende Ausbau und die normative Verankerung der typischen Grundmuster des schwedischen Wohlfahrtsstaates erfolgten in den Jahren nach 1938 in nahezu allen Bereichen der Sozialpolitik. Neben dem Prinzip universeller Leistungen, dem Prinzip der Steuerfinanzierung, sowie einer auf Sicherung und Umverteilung ausgerichteten Sozialpolitik ist bezogen auf die schwedische Sozialpolitik der Zeit nach dem II. Weltkrieg festzustellen, dass individuelle soziale Rechte in hohem Maße institutionalisiert wurden. Der schwedische Zentralstaat

⁶⁶ Quelle: Occupational Pensions Regulatory Authority (<http://www.stakeholder.opra.gov.uk/registrysearch.asp>).

sah sich in einer umfassenden sozialpolitischen Verantwortung. Dies ist unter anderem im Kontext einer machtpolitisch besonders einflussreichen Position der Sozialdemokratie und ihrer Ideologie zu sehen. Die Vormachtstellung der Sozialdemokratie als entscheidende politische Kraft hielt in Schweden - nahezu einmalig in Europa - über Jahrzehnte an. Diese besondere sozialpolitische Verantwortung des Staates für soziale Leistungen bezog sich nicht nur auf die Rechtsgrundlagen des Sozialrechts, sondern auch auf die Finanzierung, die Festsetzung, sowie die Überwachung und Kontrolle der Leistungsniveaus. Im schwedischen "welfare mix" erfolgten zudem die Leistung und Versorgung in hohem Maße durch sozialstaatliche Institutionen, insbesondere durch die staatlichen Versicherungskassen und die Kommunen. Entsprechend dieser Prinzipien wurde 1948 auch die "Volksrente" grundlegend reformiert, mit dem Ziel unabhängig vom Erwerbseinkommen und auch unabhängig von Bedürftigkeitsprüfungen eine *Mindeststandardsicherung* staatlich zu garantieren. Die "Volksrente" erhielt damit seit 1948 den Charakter einer allgemeinen Staatsbürgergrundversorgung (Kohl 1988a, Kaufmann 2001: 906).

Nachdem erste Probleme im schwedischen Wohlfahrtsstaat bereits in den 70er Jahren vor allem unter dem Stichwort der „Wohlfahrtsdiktatur“, thematisiert wurden (Huntford 1971), wonach der Staat zu weit in die Privatsphäre der Bürger eingriff, fand aber erst im Verlauf der 90er Jahre in verschiedensten Bereichen der sozialen Sicherung ein weiterreichender *Umbauprozess* statt. Bezogen auf die Formen und Folgen dieses wohlfahrtsstaatlichen Umbaus liegen bisher nur wenige empirische Arbeiten vor. Außerhalb Schwedens wird dieser Umbauprozess von verschiedenen Autoren - zumeist des neoliberalen und konservativen politischen Lagers - häufig zugleich als notwendiger "Abbau" in den Niveaus wohlfahrtsstaatlicher Leistungen beschrieben (Zänker 1998). Genauere Untersuchungen zeigen allerdings, dass die Grundprinzipien des schwedischen Wohlfahrtsstaates bisher *nicht* wirklich verändert wurden und die Niveaus nach vorübergehenden Kürzungen Anfang/Mitte der 90er Jahre inzwischen zumeist wieder Standards der 80er Jahre erreichen (Lißner/Wöss 1999). Die während der Krise Anfang bis Mitte der 90er Jahre vorübergehend vorgenommene Einschränkungen der Leistungsniveaus, etwa beim Krankengeld oder bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung und beim Kindergeld wurden Ende der 90er Jahre weitgehend wieder rückgängig gemacht, nachdem Wirtschaftslage und Arbeitslosigkeit sowie die öffentlichen Haushalte positive Entwicklungen zeigten.

Gleichwohl hält ein Umbauprozess des schwedischen Wohlfahrtsstaates auch weiterhin an und zeigt sich am Beispiel der Reformen in der Alterssicherung besonders deutlich. Der „Umbau“, nahm seinen Ausgangspunkt in der wirtschaftlichen Krise, der seit Anfang der 90er Jahre gestiegenen Arbeitslosigkeit und vor allem schließlich in der „Krise der Staatsfinanzen“, Anfang bis Mitte der 90er Jahre. Schlagworte und Konzepte dieses Umbauprozesses sind seit dem mit parteipolitisch jeweils unterschiedlicher Intensität und unterschiedlicher Akzentsetzung etwa "Dezentralisierung", "Privatisierung", "Wahlfreiheit", "Wettbewerb", sowie vor allem auch "Demokratisierung". Diese "Trends" deuten auf einen Umbau des Wohlfahrtsstaates in der Steuerungsdimension und in der Dimension des "welfare-mixes" hin. Auch das System der Alterssicherung wurde unter dem Einfluss dieser "Leitideen" in einigen grundlegenden Prinzipien neu gestaltet. Dabei waren weniger kurzfristig fiskalpolitische Motive oder etwa eine massive finanzielle Krise des öffentlichen Alterssicherungssystem ausschlaggebend, sondern entscheidende Motive für die Reform waren eher langfristig auf die demographische Entwicklung und den strukturellen Wandel in der Wirtschaft bezogene Zielorientierungen. So weisen viele Zweige schwedischer Sozialleistungssysteme seit Mitte der 90er Jahre wieder Überschüsse auf und etwa die Fonds der Zusatzrenten (ATP) reichten 1998/99 noch für fünf Jahre Rentenzahlung ohne jedwede Einnahme (Lißner/Wöss 1999: 27). Um die Reformansätze und Entwicklungen in einem Überblick zu erfassen, wird zunächst das bisherige System der Al-

terssicherung in Schweden vorgestellt. In einem zweiten Schritt werden dann die Rentenreform 1998 und die damit verbundenen „grundlegenden Neuorientierungen“, schwedischer Alterssicherungspolitik genauer dargestellt. Abschließend werden ergänzend erste Deutungen und Anmerkungen zu relevanten Fragen der Regulierung im System der schwedischen Alterssicherung vorgestellt.

Das schwedische System der Alterssicherung bis zur Reform 1998⁶⁷

Bis zur Rentenreform 1998 kann von *zwei* aufeinander bezogene *öffentliche* Rentensysteme in der schwedischen Politik zur Alterssicherung gesprochen werden, die von einem System *betrieblicher* und Varianten der *privaten* Alterssicherung ergänzt wurden. Einleitend ist als ein grundlegender Unterschied zum deutschen System der Rentenversicherung festzuhalten, dass Rentenzahlungen – sowohl staatliche, betriebliche und private – in Schweden *als Einkommen steuerpflichtig* sind. Ausnahme bilden lediglich die Volkspension und der Pensionszuschuß, die als Mindestsicherung im Alter konzipiert sind und insoweit steuerfrei gestellt werden. Anders als in Deutschland sind von den Leistungen der öffentlichen Alterssicherung in Schweden jedoch *keine* Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Die Niveaus der Rentensysteme sind somit nur schwer vergleichbar.

Strukturiert man das bisherige schwedische Rentensystem nach der deutschen Variante in Form eines "*Drei-Säulen-Systems*", ergibt sich allerdings eine von der deutschen Dreiteilung abweichende Form. Wird in Deutschland zwischen staatlicher, privater und betrieblicher Alterssicherung unterschieden, wurde in Schweden bisher zumeist eine Systematik verwendet, die zwischen *öffentlich-steuerfinanzierter* Grundrente, *öffentlich-einkommensbezogener* Zusatzrente und sonstigen, also *betrieblichen* und *privaten* Formen der Alterssicherung unterschied. Die betrieblichen und privaten Formen der Alterssicherung wurden bisher häufig zusammenfassend betrachtet, da sie durch tariflich geregelte Kollektivverträge und Gruppenlebensversicherungen meist auch praktisch eng verbunden waren (Köhler 1991: 400).

Das öffentliche System der Alterssicherung bis Ende 1998

a) Die öffentliche Grundrente (Folkpension)

Die schwedische Grundrente wurde 1913 in ihren Grundelementen eingeführt, 1935 verändert und 1948 traten deutliche Verbesserungen in Kraft. Die Volkspension bildete zunächst den eigentlichen Kern der staatlichen Alterssicherung. Ihre Funktion war und ist die materielle Grundsicherung für alle in Schweden wohnhaften Personen, soweit sie Voraussetzungen der Rentenzahlung erfüllen. Für die vor 1938 geborenen Versicherten gelten auch nach der aktuellen Reform weiterhin die bisherigen Regelungen der Grundrente. Voraussetzung für den Anspruch auf Grundrente war/ist ein mindestens dreijähriger Aufenthalt in Schweden. Jedes Jahr des Aufenthalts berechtigt zu 1/40 der vollen Grundrente. Zeiten, die eine 40jährige Aufenthaltsdauer überschreiten, werden nicht mehr berücksichtigt. Die Höhe der Grundrente beträgt für Alleinstehende 96 % des Grundbetrages und für Verheiratete 78,5 % des Grundbetrages. Dieser Grundbetrag wird jährlich von der schwedischen Regierung nach feststehenden

⁶⁷ Soweit keine anderen Quellen angegeben sind, basieren die Ausführungen auf Studien von Kohl (1988), Köhler (1991 u. 2000), Niemelä (1993), Overbye (1996), Schmidt (1996), Schermann (1998), Elmèr u.a. (2000) und Haag (2000: 32 - 93). Die Angaben zu den Rentenniveaus, Grundbeträgen und Berechnungsgrößen entstammen dem Social Handbok (1999: 78 ff.) und dem jährlich herausgegebenen Handbuch "Vår trygghet" der Organisation Folksam (2000), sowie Nilsson (1999).

Berechnungsmodi auf der Basis der Angaben des Statistischen Zentralbüros zur Einkommens- und Preisentwicklung ermittelt. Der Grundbetrag für die Volksrente setzte sich aus dem eigentlichen Rentenbetrag und einem Rentenzuschuss zusammen, der bei keinen oder nur geringen sonstigen Rentenbezügen gezahlt wird. Der jährlich angepasste Grundbetrag belief sich 1999 auf jährlich 36.400 SEK. Hiervon sind 96 %, somit 34.944 SEK als Volksrentenbetrag auszahlbar. Ergänzt wird dieser Grundbetrag um einen Pensionszuschuß von 55,5 % des verringerten Grundbetrages (entsprach 1999 höchstens jedoch 20.202 SEK). Im Jahre 1999 betrug die Volkspension damit zusammen mit dem Pensionszuschuß jährlich 55.146 SEK (entsprach rd. 12.255 DM). Neben den Regelungen zur Steuerpflicht von Renteneinkünften und den unterschiedlichen Regelungen über die von Renteneinkünften zu entrichtenden Beiträge zur Sozialversicherung ist im Vergleich zu berücksichtigen, dass die Lebenshaltungskosten in Schweden höher liegen als in Deutschland.

Die *Regelaltersgrenze* für den Bezug der Volkspension lag und liegt auch weiterhin bei 65 Jahren, allerdings bestand und besteht die Möglichkeit mit Abschlägen bereits eine Volksrente ab dem 61. Lebensjahr zu beziehen. Die *Finanzierung* dieser nationalen Grundrente erfolgte bisher zu etwa 60 % aus Arbeitgeberbeiträgen, die diese für die Beschäftigten an die Pensionskassen entrichteten und aus Beiträgen der Selbständigen. Ergänzend wurde das System aus den allgemeinen *Steuereinnahmen* finanziert. Die Besonderheit dieses Systems einer allgemeinen - *nicht erwerbsarbeitsbezogenen* Grundrente - war, dass *feste Rentenbeträge* bestimmt waren, die sich anhand der klaren Regelungen, etwa in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer ergaben, insofern lediglich indirekt am Status des "Steuerzahlers" gekoppelt waren. Ein direkter Bezug zur Erwerbsbiographie und den entrichteten Beiträgen bestand somit nicht. Ebenso fehlte eine Bedürftigkeitsprüfung, in der ein Anspruch auf die Volksrente etwa von vorhandenem Vermögen oder anderen Einkünften abhängig gemacht wurde. Insofern kann zutreffend von einem System der *allgemeinen Staatsbürgerversorgung* auf einem Grundniveau in der Alterssicherung gesprochen werden.

b) Die allgemeine Zusatzrente (Allmän Tillägg Pension ATP):

Diese wurde 1960 eingeführt und sichert ein Altersruhegeld *in Relation zum früheren Erwerbseinkommen*. Personen, die vor 1938 geboren wurden, beziehen auch nach der aktuellen Reform die ATP nach den Regelungen von vor 1999. Die allgemeine Zusatzrente war bis 1998 das wichtigste Alterssicherungssystem in Schweden. Alle in Schweden wohnhaften Personen im Alter zwischen 16 und 64 Jahren erwarben über ihre erzielten rentenberechtigten Einkünfte Ansprüche auf die ATP. Weder Staatsbürgerschaft noch Wohnsitz in Schweden ist Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung, sondern einzig, dass rentenberechtigte Einkünfte in Schweden erzielt worden sind. Zu den *rentenberechtigten Einkünften* rechnen etwa reguläre Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit, ebenso aber auch Krankengeld, Leistungen der Arbeitslosenversicherung und Ausbildungsgelder. Als *nicht rentenberechtigtes* Einkommen galten Einkünfte aus Kapitalanlagen sowie andere Renteneinkünfte (Elmèr 2000: 135). Die Regelaltersgrenze für den Bezug der ATP liegt wie bei der Volkspension bei 65 Jahren und bereits mit dem 61. Lebensjahr ist auch bei der ATP ein Renteneintritt bei verminderter Rentenhöhe möglich. Die Voraussetzung zum Erwerb des sogenannten "*vollen Ruhegehaltes*" der ATP ist, dass *mindestens 30 Jahre* anrechnungsfähige Einkünfte erzielt und entsprechende Beiträge gezahlt worden sind. Die Höhe der Rente wird aber dann auf der Basis der *15 besten Verdienstjahren* errechnet, worin deutliche Unterschiede zu den Regelungen der deutschen Rentenversicherung zu sehen sind. Die Voraussetzung zum Bezug der Mindestrente im System der ATP lag mit Erfüllung einer *3jährigen* Anwartschaft ebenfalls niedriger als in Deutschland (5 Jahre). In Schweden belief sich das *volle* Altersruhegeld, also die für eine/n

Rentner/eine Rentnerin im Jahre 1998 aus diesem System maximal zu beziehende Rente auf jährlich 139.121 SEK (rd. 30.900 DM). Die Finanzierung der Allgemeinen Zusatzrente ATP wurde bis 1998 hauptsächlich durch Arbeitgeberbeiträge finanziert, die auf der Grundlage der Gehaltsabrechnungen für die Beschäftigten an die Rentenkasse abgeführt wurden. Es bestand keine Beitragsbemessungsgrenze. 1998 trat noch bezogen auf das bisherige Rentensystem eine Änderung in Kraft, wonach neben 6,4 % Beitrag des Arbeitgebers vom Arbeitnehmer 6,95 % selbst als Arbeitnehmerbeitrag zur Finanzierung der Zusatzrente abgeführt wird. Bis 1998 betrug der Anteil der Arbeitnehmer lediglich 1 % der Lohnsumme (Lißner/Wöss 1999: 58). Allerdings wurden Umschichtungen zwischen den Beiträgen zur Krankenversicherung und zur Rentenversicherung vorgenommen, so dass die Arbeitnehmer faktisch nur geringfügig höher belastet wurden. Das System der Zusatzrente funktioniert nach dem *Umlageverfahren*. Im Laufe der Jahre konnte selbst in den 90er Jahren noch eine "Reserve" aufgebaut werden, die für die Dauer von 5 ½ Jahren die Rentenleistungen abdeckte (vgl. auch Schermann 1998: 415). Aus rein finanzpolitischen Erwägungen ergab sich damit bezogen auf das System der einkommensbezogenen Zusatzrente in Schweden *kein* unmittelbarer Handlungsbedarf für die große Reform der Alterssicherung des Jahres 1998.

Die betriebliche Alterssicherung im bisherigen System

In einer Untersuchung zu den Tendenzen der Privatisierung in westlichen Wohlfahrtsstaaten wird bezogen auf die Grundprinzipien schwedischer Rentenpolitik und der Bedeutung einer betrieblichen Alterssicherung festgestellt: "in Sweden pensions are universal in their coverage, basic pensions are high by international standards, legislated earnings-related pensions guarantee high income security, and finally, the role of occupational pensions is limited" (Kangas/Palme 1996: 211). Die in dieser Studie angesprochene vergleichsweise geringe Bedeutung eines Systems der betrieblichen Alterssicherung ist nur vor dem Hintergrund der Entwicklung des öffentlichen Systems der Alterssicherung zu verstehen.

So wurden in den ersten Jahren nach dem II. Weltkrieg sowohl von der schwedischen Sozialdemokratie wie auch von der mächtigen Gewerkschaftsorganisation der Arbeiter (Länsorganisation LO) Konzepte einer betrieblichen Alterssicherung - auf der Basis kollektiver Verträge zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen diskutiert. Konservative und Liberale traten damals ebenso zunächst für ein Rentensystem ein, das kollektiv zwischen Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerorganisationen geregelt werden sollte, sprachen sich damit auch gegen private individuell gestaltete Versicherungslösungen aus. In der nationalen Rentendebatte setzte sich jedoch dann 1946 nach zum Teil heftigen Auseinandersetzungen das heutige öffentliche System der Alterssicherung als mehrheitsfähig in der Sozialdemokratie durch und Schweden wurde das erste skandinavische Land mit "*flat-rate benefits*" im Rentensystem, das keine Bedürftigkeitsprüfungen mehr kannte. Die frühen Formen der *kollektiven Pensionfonds*, die etwa von den Angestelltengewerkschaft im privaten Sektor im Jahre 1916 gegründet wurden oder die vielfältigen *Betriebsrenten-Fonds der Arbeiter* verloren durch die national einheitliche Rentengesetzgebung und den Ausbau des öffentlichen Systems der Alterssicherung an Bedeutung. Mit Einführung der einkommens-bezogenen Zusatzrente (ATP) im Jahre 1960 und dem gestiegenen Rentenniveau wurde auch für die Gewerkschaftsbewegung das System einer betrieblichen Alterssicherung kaum noch interessant. So betrug der Anteil der betrieblichen Alterssicherung in Schweden im Jahre 1990 anteilig an den gesamten Rentenausgaben im *öffentlichen Sektor* 6,2 % (1960 waren es noch 17 %) und im privaten Sektor 5,8 % (1960: 4,6 %). (Kangas/Palme 1996: 226 ff.). Insgesamt ist damit eine rückläufige Bedeutung erkennbar, die allerdings *starke sektorenspezifische Unterschiede* aufweist. So kommen Kangas/Palme (1996: 236) auch zu dem Schluß, dass die künftige Bedeutung des betrieblichen

Systems der Alterssicherung in Schweden sektoren-spezifisch unterschiedlich sein wird. Insbesondere die "white collar employees" könnten Verluste, die in Zukunft durch Umstrukturierungen der öffentlichen Alterssicherung zu erwarten seien, durch Mitgliedschaften in betriebliche Alterssicherungssysteme - etwa im Bereich privater Dienstleistungsunternehmen und bei Großfirmen der Informationstechnologie auffangen wollen. Bezieht man die Untersuchung der Bedeutung betrieblicher Alterssicherung nicht auf die betragsmässigen Volumina, sondern auf die in dieser Form einbezogenen *Personen*, so stellen sich die Daten auch abweichend von den Ergebnissen der Studie von Kangas/Palme (1996) dar. Nach Daten von Kellner (2000: 50) verfügen etwa 90 % der abhängig Beschäftigten in Schweden über einen Anspruch auf eine *tarifvertragliche geregelte Betriebsrente*, wobei diese im Durchschnitt etwa 10 % des Gehalts entspricht. Aufgrund der hohen Erwerbsquote von Frauen hat die betriebliche Altersvorsorge für Frauen zudem meist noch einen besonderen Stellenwert. Bereits Kohl (1988) kommt zu der Feststellung, dass trotz der gut ausgebauten staatlichen Alterssicherung auch in Schweden weiterhin zusätzlich berufsbezogene Sicherungseinrichtungen Bestand haben. Verglichen mit der Vielfalt und Unübersichtlichkeit der betrieblichen Alterssicherungsformen in anderen Ländern ist aber auch in diesem Bereich für Schweden ein besonders *hoher Grad an Standardisierung* und eine relativ guter Koordination mit der staatlichen Alterssicherung feststellbar. Die entsprechenden Regelungen werden von den Tarifpartnern - also nicht zentralstaatlich - kollektivvertraglich vereinbart. Ein Beispiel bildet der in der Privatwirtschaft zwischen Arbeitgebern und Angestellten-Gewerkschaft geschlossene allgemeine Pensionsplan (*Industrins och handelns tilläggspension ITP*), an dem sich die Regelungen in den Unternehmen orientieren. Allerdings scheinen sich die von Kangas/Palme (1996) angesprochenen sektorenspezifischen Unterschiede im Verlauf der 90er Jahre ausgeweitet zu haben, worauf im Verlauf weiterer Forschungen eine besondere Aufmerksamkeit zu richten wäre.

Die individuell-private Altersvorsorge im bisherigen System

Auch in Schweden bildete sich trotz eines im internationalen Vergleich besonders ausgeprägten Systems der öffentlichen Alterssicherung, gestaltet als im Niveau sehr hoch entwickelte, universalistische und steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung *ergänzend* dazu ein Bereich individuell-privater Formen der Alterssicherung heraus. Dieser ist nur begrenzt - etwa über das Wirtschafts- und Steuerrecht, jedoch nicht über die Sozialpolitik staatlich beeinflusst. So bestanden bereits in den 80er Jahren gesetzliche Regelungen, wonach durch Beiträge zur privaten Altersvorsorge, zumeist in Form von Lebensversicherungen das zu versteuernde Einkommen gemindert werden konnte (Köhler 1991: 392). Hiermit war zumindest für bestimmte Einkommensgruppen ein gewisser Anreiz gegeben, sich ergänzend zur öffentlichen Alterssicherung zusätzlich eine private Form der Alterssicherung aufzubauen. 1987 gab es neben der beruflichen Gruppenlebensversicherung (TGL), in der 3,7 Millionen Erwerbstätige *dienstvertraglich* und bei 5,8 Millionen Erwerbstätigen *freiwillig* versichert waren, ausserhalb dieser Systeme noch 92.704 *Lebensversicherungsverträge* (Köhler 1991: 400). Genannt werden hierunter etwa Versicherungsunternehmen wie die SPP (*Säker Pensions Partner* = "Sicherer Renten-Partner"), eine Tochtergesellschaft der Schwedischen Handelsbank, die neben individuellen Versicherungen, Rentenfonds und anderen Anlageformen auch für *betriebliche* Alterssicherungen gruppenspezifische Fonds anbietet. Insofern gilt schon für die Vergangenheit, dass *private und betriebliche* Formen der Alterssicherung, die das öffentliche Leistungssystem ergänzen, auch vielfältig ineinander verwoben sind. Diese "welfare mixes" werden sich nach der Reform 1998, mit der Einzahlungen in Pensionsfonds als obligatorisch geregelt sind, vermutlich weiter verschränken, so dass genaueste Analysen zum "welfare mix" erforderlich sind, um Aussagen über Regulierungsmuster treffen zu können.

Das neue öffentliche System der Alterssicherung in Schweden: Die Reform 1998

Bereits 1994 wurden von einer Arbeitsgruppe des schwedischen Parlaments unter Beteiligung von Wissenschaftlern erste Richtlinien für eine spätere Rentenreform vorgelegt.⁶⁸ Am 8. Juni 1998 wurde schließlich die Rentenreform vom schwedischen Parlament beschlossen. Die wesentlichen Teile des neuen Rentensystems traten zum 1. Januar 1999 in Kraft. Aufgrund der Umstellungen vom bisherigen auf das neue System der Alterssicherung traten Regelungen etwa zur Grundrente erst zum 1. Januar 2001 in Kraft. Die schwedische Rentenreform wird von verschiedenen Autoren aufgrund ihrer besonders kombinierten Varianten als nicht nur ökonomisch, sondern auch als politisch sehr stabil bewertet (Kellner 2000: 39). Das nun gültige System der Alterssicherung und die damit verbundene staatliche Regulierung ist das Ergebnis einer Übereinkunft von fünf der sieben im schwedischen Parlament vertretenen Parteien. Allerdings stimmten die an der sozialdemokratisch geführten Regierungskoalition beteiligte Linkspartei (*Vänsterparti*) und die ebenfalls an der Regierung beteiligte Umweltpartei (*Miljöparti de Gröna*) dem "Rentenkonsens" nicht zu, sondern dieser wurde zwischen Sozialdemokraten und den konservativen und liberalen Parteien geschlossen. Einmal mehr bestätigte sich am Beispiel der Politik zur Alterssicherung das in zahlreichen Studien als Grundmuster schwedischer Wohlfahrtspolitik genannte Merkmal der "*Konsensdemokratie*" und eine solide Tradition des demokratischen und korporatistischen Interessenausgleichs (vgl. zuletzt Kaufmann 2001: 896).

Die Regelungen der Rentenreform 1998⁶⁹

Das neue System der Alterssicherung in Schweden besteht auch weiterhin aus dem *obligatorischen öffentlichen* Bereich der Alterssicherung, der allerdings die Anlage von Teilbeträgen in *private* Pensionsfonds mit vorsieht. Dieses öffentliche Rentensystem setzt sich aus drei Elementen zusammen: der einkommensbezogenen Rente (*Inkomstpension*), basierend auf dem Umlageverfahren, einer obligatorischen Prämienrente (*Premiepension*), die vollständig kapitalgedeckt ist, und einer steuerfinanzierten Garantierente für einkommensschwache Personen (*Garantipension*). Neben diesem öffentlichen System der Alterssicherung bestehen auch weiterhin ein System der Betriebsrenten, das zwar den Beträgen und der Leistungshöhe nach eine geringe Bedeutung hat, jedoch auch weiterhin den Großteil der Erwerbstätigen in sektoral tarifvertraglich unterschiedlichen Formen mit berührt. Außerdem besteht weiterhin individuell die Möglichkeit, sich durch privatrechtliche Formen der Alterssicherung in privater Rentenversicherungen, oder Pensionssparformen, Lebensversicherungen usw. abzusichern, wobei diese nur teilweise von staatlicher Regulierung erfasst sind.

⁶⁸ Die eigentlichen ‚Vorarbeiten‘ begannen bereits 1984 mit dem Einsetzen einer Rentenkommission, die 1990 ihren Bericht vorlegte (SOU: 1990:76). Ein weiterer Bericht folgte 1994 (SOU: 1994: 20). Der Verlauf der Vorarbeiten zur Rentenreform 1998/99 wird von Haag (2000) in drei Phasen dargestellt (1984 – 1990, 1991 – 1994 und 1994 – 1998), in denen sich Inhalte und Reformansätze der beteiligten Akteure zum Teil deutlich veränderten.

⁶⁹ Die Regelungen und Details des neuen Rentensystem werden auf der Grundlage folgender Quellen im Überblick dargestellt: Internet: <http://www.pension.gov.se>, <http://www.regeringen.se>, <http://www.rfs.se>, <http://www.pension.nu>, <http://www.ppm.nu>, <http://www.pensionsvalet.se>, sowie folgende Literatur: Grip (2000), Haag (2000), Kellner (2000), Nilsson (1999), Schermann (1998), Socialdepartementet (1998).

Tabelle: Formen der Alterssicherung in Schweden im Überblick (nach Inkrafttreten der Rentenreform zum 1. Januar 1999):		
Freiwillige <i>private</i> Alterssicherung finanziert durch Versicherungs- bzw. Sparbeiträge	Lebensversicherungen, Rentenfonds, Aktienfonds, Wertpapiere... <i>Beiträge und Renditen sind teilweise steuerlich begünstigt bzw. absetzbar</i>	
Tarifvertraglich geregelte <i>betriebliche</i> Alterssicherung (<i>Avtalspension</i>)	Betriebliche Pensionen und Renten auf der Basis tarifvertraglicher Regelungen; hoher Standardisierungsgrad, allerdings zunehmend sektorenspezifische Besonderheiten <i>Beiträge teilweise steuerlich oder im Rahmen anderer Förderungen begünstigt</i>	
Obligatorische <i>öffentliche</i> Alterssicherung: Beitrag insgesamt 18,5 % des rentenbegründenden Einkommens	Einkommensbezogene Altersrente (<i>Inkomstpension</i>) nach <i>Umlageverfahren</i> Beitrag: 16 % des rentenbegründenden Einkommens, je zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie von Selbständigen	Prämienrente nach <i>Kapitalgedeckungsverfahren</i> , die aus privaten und staatlichen Fonds gezahlt wird (<i>Premiepension</i>) Beitrag: 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens Die Fonds sind von den Anlegern/Sparern frei wählbar, Staat fungiert jedoch als „Anlageaufsichtsbehörde und –verwalter,“
<i>Staatlich</i> garantierte Grundrente (trat zum 1.1.2001 in Kraft)	Mindestsicherung im Alter in Form der <i>steuerfinanzierten</i> Garantierente (<i>Garantipension</i>) plus <i>Wohngeld</i> für Rentner- und Rentnerinnen, die über keine oder nicht ausreichende Rentenansprüche aus den obligatorischen einkommensbezogenen Leistungssystemen verfügen (teilweise Anrechnung von Renten aus dem vorrangigen obligatorischen System).	

Die wesentlichen Kernelemente und Ziele des seit 1999 in Schweden geltenden Systems einer Alterssicherung sind:

- Stärkung der Beitragsbezogenheit der Leistungen
- Einführung fester Rentenbeiträge, die je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden
- Berücksichtigung der Lebenserwartung bei der Rentenanpassung
- Einführung einer flexiblen Altersgrenze ab 61 Jahren ohne Obergrenze
- Und als Besonderheit: eine obligatorische Beitragszahlung (2,5 %) in kapitalgedeckte staatliche *oder* private Fonds
- Rückführung des steuerfinanzierten Anteils an der Alterssicherung

Als weitere weitere Besonderheiten werden in der Literatur genannt, dass durch das neue Rentensystem der gesamten Bevölkerung auch weiterhin ein sicheres Einkommen im Alter und im Falle langfristiger Erwerbsunfähigkeit staatlich gewährleistet wird. Wie bereits im bisherigen System ist die Mitgliedschaft im reformierten öffentlichen System für alle in

Schweden lebenden Personen im Alter zwischen 16 und 64 Jahren *obligatorisch*. Diese Beitragspflicht bezieht sich auch auf die Beiträge in die Pensionsfonds. Das öffentliche System wird weiterhin von den staatlich getragenen Sozialversicherungskassen (*Försäkringskassan*) in Zusammenarbeit mit der nationalen Versicherungsamt (*Riksförsäkringsverket*) verwaltet. Die Grundlage für die Bemessung der künftigen Renten bildet abweichend vom bisherigen System der Alterssicherung in erster Linie das *Lebenseinkommen*. Hierzu gehören neben Einkommen aus Beschäftigungsverhältnissen und Unternehmenstätigkeit auch Einkünfte wie Krankengeld, Elterngeld, Leistungen der Arbeitslosenkassen und andere zu versteuernde Sozialleistungen. Gekoppelt an dem "Prinzip des Lebenseinkommens" werden für die nach 1954 geborenen Personen 18,5 % ihres Einkommens in das neue System der Alterssicherung eingezahlt. Die Versicherten erhalten einen staatlich garantierten Anspruch in Höhe ihrer Beiträge zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen. Von dem für die Zukunft festgelegten Beitragssatz in Höhe von 18,5 % werden 16 % nach dem Umlageverfahren zur Finanzierung der *öffentlichen* Rentenzahlungen (*Inkomstpension*) im laufenden Jahr verwendet. Die übrigen 2,5 % des Beitragssatzes werden *obligatorisch* in individuell wählbare *öffentliche oder private Fonds* eingezahlt und auf einem Kapitaldeckungskonto verzinslich angelegt. Die Versicherten *können* einen Fondsverwalter, meist eine Sparkasse, Bank oder Versicherung für die Anlage ihrer Kapitaldeckungsrente frei wählen. Systematisch betrachtet, handelt sich somit in Schweden um eine besondere *Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren*, wobei die obligatorischen Beiträge zu unterschiedlichen Anteilen in öffentliche und private Finanzierungs- und Anlageformen einfließen. Als Grundsicherung fungiert eine *steuerfinanzierte "Garantierende"* (Garantipension).

a) Die neue Grundrente (Garantipension):

Für Personen, die im Alter etwa aufgrund von Krankheit, Behinderung, längerer Arbeitslosigkeit usw. über keine oder nur geringe Rentenansprüche aus dem erwerbsarbeitsbezogenen System der Alterssicherung verfügen, wurde eine völlig neue *steuerfinanzierte Mindestrente* eingeführt, durch die das Prinzip der Staatsbürgerversorgung im Rahmen einer Volksrente abgelöst wurde. Im Unterschied zur bisherigen Volksrente (*Folkpension*) wurden die auf Bedürftigkeit abgestimmten Elemente mit der Neuregelung gestärkt. Wurde die Folkpension als *erster* Grundstein im System der Alterssicherung gesehen, die auch für diejenigen RenterInnen gezahlt wurde, die über relativ hohe Zusatzrenten verfügten, tritt die neue Garantipension nur dann ein, wenn keine oder nicht ausreichende einkommensbezogenen Rentenansprüche bestehen. Hierin ist eine grundlegende Veränderung des schwedischen Systems der Alterssicherung zu sehen. Die neue Grundrente ist sozusagen gegenüber den anderen Rentenarten im öffentlichen System der Alterssicherung *"nachrangig"* gestaltet, also nicht mehr der erste Grundstein. Das Gesetz über die garantierte Grundrente trat abweichend von den übrigen Reformen zum 1. Januar 2001 in Kraft, allerdings werden erste Rentenzahlungen nach dem neuen System aufgrund der Umstellungen erst im Jahre 2003 erfolgen. Das Niveau der neuen Mindestrente entspricht in etwa dem Existenzminimum, wie es in Schweden im Rahmen der Sozialhilfe festgelegt ist. Anders als in Deutschland wird jedoch die Verwaltung und Auszahlung der Grundsicherung in Form der Garantiepension auch über die staatliche Versicherungskassen vorgenommen und nicht im Rahmen der kommunalen Sozialhilfe. Erwartet wird, dass das Niveau der neuen Grundrente zudem geringfügig oberhalb des Grundsicherungsniveaus der bisherigen Volksrente (*Folkpension*) liegt (Johansson 1998: 26), wobei genauer Daten erst ab 2003 vorliegen werden. Das Renteneintrittsalter für die Garantiepension ist nicht flexibel, sondern auf das 65. Lebensjahr festgelegt. Voraussetzung für eine *volle* Garantiepension sind 40 Versicherungsjahre zwischen dem 16 und 64 Lebensjahr. Das *Minimalniveau* der Garantiepension wird mit der Erfüllung von 3 Versicherungsjahren erworben. Die Garantie-

pension unterliegt grundsätzlich auch der Steuerpflicht. Aufgrund der eigenen Steuerhoheit schwedischer Kommunen kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Kommunen mit sehr hohen Steuersätzen die niedrige Grundrente auch besteuert wird, wobei das steuerfreie Existenzminimum nicht unterschritten werden darf. Eine Besonderheit bildet auch weiterhin das *Wohngeld für Rentner*. Dieser war bereits im alten System ergänzend zur Volksrente und der ATP enthalten, um für Bezieher niedriger Renten die Unterkunftskosten zu sichern, und damit möglichst auch Sozialhilfebezug auszuschliessen. Schon im bisherigen System wurde ein *Wohngeld für Rentner* aus steuerfinanzierten Anteilen der staatlichen Sozialversicherung - unabhängig vom kommunalen Wohngeld - gezahlt, welches bis zu 85 % der Kosten für eine "normale" Wohnung betragen konnte. Dieses Wohngeld für Rentner bleibt nach der Reform erhalten, wird in der Höhe jedoch der neuen Grundrente angepasst. Das Risiko der Altersarmut dürfte damit in Schweden auch weiterhin weitgehend ausgeschlossen sein, hat jedenfalls mit der Reform nicht erkennbar zugenommen.

b) Das umlagefinanzierte System der Alterssicherung (Inkomstpension)

Kernelement des neuen öffentlichen Systems der Alterssicherung bildet das Umlageverfahren. Die Beiträge zur Alterssicherung sind abschliessend auf 18,5 % des rentenbegründenden Einkommens festgelegt worden und sollen absehbar in den nächsten Jahren nicht verändert werden. Der Beitrag von 16 % vom rentenbegründenden Einkommen wird nicht in ein individuelles Sonderkonto bei der öffentlichen Versicherungskasse eingezahlt, sondern begründet allgemein einen *individuellen Rentenanspruch*, der sich aus der allgemeinen Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Renteneintritts, der Wirtschaftslage und den über die rentenbegründenden individuellen Einkünfte errechnet. Wehrdienst, bestimmte Ausbildungszeiten und Kindererziehungszeiten werden ebenfalls bezogen auf die Rentenhöhe positiv berücksichtigt, wobei das Vorhandensein von Kindern bereits ausreichend ist, und nicht tatsächlich die häusliche Versorgung und Erziehung der Kinder auch geleistet werden muß. Berücksichtigung finden die ersten vier Lebensjahre pro Kind. Nur ein Elternteil kann einen Rentenanspruch auf der Basis der Kindererziehungszeiten verbessern. Für Kinder, die vor 1999 geboren wurden, werden die Kindererziehungszeiten grundsätzlich der Mutter zugeschrieben, es sei denn der Vater bezieht während der Erziehungszeit ein niedrigeres rentenbegründendes Einkommen als die Mutter und stellt einen ausdrücklichen Antrag auf Anerkennung der Kindererziehungszeiten. Für Kinder, die nach 1999 geboren wurden erhält grundsätzlich der Elternteil mit den geringeren rentenbegründenden Einkünften die Kindererziehungszeiten angerechnet. Weiterhin werden auch im neuen Rentensystem Zeiten des Wehr- und Ersatzdienstes sowie Zeiten des Studiums bei der späteren Rentenberechnung mit Teilwerten positiv berücksichtigt. Das umlagefinanzierte System der Alterssicherung enthält im Rahmen der *"Inkomstpension"* ausserdem eine *Absicherung von Hinterbliebenen* und eine Absicherung in Form einer krankheitsbedingt Frührente (*Förtidspension*).

Die jährliche Rentenanpassung der umlagefinanzierten Alterssicherung (Inkomstpension):

Die Beiträge aus dem *umlagefinanzierten System* sowie die Auszahlungen aus diesem System sind künftig an das *Wirtschaftswachstum* gekoppelt, so daß das Rentensystem auf die jeweilige Entwicklung der Volkswirtschaft reagiert. Die Höhe der Renten ist weiterhin an die Entwicklung des durchschnittlichen *Einkommenswachstums* gekoppelt. Darüber hinaus werden *demographische Veränderungen* ebenfalls mit berücksichtigt. Beim Eintritt in das Rentenalter wird der Rentenanspruch in eine Jahresrente umgerechnet, wobei in erster Linie die durchschnittliche Lebenserwartung zur Zeit des Eintritts in das Rentenalter zugrunde gelegt wird. Verändert sich in Schweden die Lebenserwartung nach unten oder oben, wirkt dieses automa-

tisch auf die Niveaus der Renten für die zu einem bestimmten (künftigen) Zeitpunkt rentenberechtigten Personen zurück.

c) Das kapitalgedeckte Prämienrentensystem (Premiepension)⁷⁰

Dieses System ist das eigentlich neue Element in der schwedischen Politik der Alterssicherung. Vom obligatorischen Beitragssatz in Höhe von 18,5 % des rentenbegründenden Einkommens werden für die nach 1954 geborenen Personen 2,5 % individuell *kapitalgedeckt* in einem Fonds eingezahlt. Für die zwischen 1938 und 1954 Geborenen ist ein nach unten gestaffelter Beitrag zu entrichten. Die vor 1938 geborenen Personen beziehen weiterhin ausschließlich die Rente nach den bis 1999 geltenden alten Regelungen der Alterssicherung.

Nach traditionellem Muster und Verständnis der schwedischen Sozialpolitik wäre zu erwarten gewesen, dass die schwedische Regierung hierzu einen oder mehrere, ggf. gewerkschaftlich getragene öffentliche Sonderfonds schafft. Dieses ist jedoch nicht bzw. nur übergangsweise erfolgt, sondern der Beitragsanteil wird auf dem *freien Finanz- und Kapitalmarkt* angelegt und von normalen Anlageberatern und Institutionen der Finanz- und Versicherungswirtschaft für die Anleger verwaltet. Jährlich werden etwa 16 Mrd. SEK in diese Fonds fließen. Jeder Versicherte bzw. Anleger kann einen oder mehrere Fonds individuell frei wählen, in dem er für die Prämienrente ansparen möchte. Somit wurde das Element der "Wahlfreiheit" gestärkt. Bereits in den Jahren zwischen 1995 und 1998 wurden von Erwerbstätigen bestimmter Wirtschaftszweige 2 % des rentenbegründenden Einkommen im Rahmen eines eingegrenzt schon vorhandenen Prämienrentensystems angespart. Diese Beträge wurden zunächst noch bei der staatlichen Schuldenverwaltung (*Riksgäldskontoret*) angespart und verwaltet, inzwischen aber auch individuell frei wählbar gestaltet.

Die Prämienrente selbst setzt sich dann später aus den angesparten Kapitalbeträgen plus Zinserträge zusammen. Das System enthält einen sogenannten Hinterbliebenenbonus, wonach im Falle des Todes eines Versicherten das angesparte "Restguthaben" den Versicherten des gleichen Jahrganges zufällt. Die Fonds, in denen die Prämienrente angespart werden kann, sind *staatlich registriert*. Im Dezember 1999 waren 67 Anlageberater und etwa 500 *Pensionsfonds* bei der staatlichen Behörde erfaßt. Für die staatliche Anerkennung dieser als Prämienfonds zugelassenen Anlagemöglichkeiten gelten folgende Voraussetzungen (Kellner 2000: 45):

- Der Fonds ist *staatlich registrieren* zu lassen und mit der staatlichen Aufsichtsbehörde ist ein *Vertrag* abzuschließen.
- Die *Berichtspflicht der Anlageberater*, die die Verwaltung der Fonds für die Versicherten übernehmen muss erfüllt sein und den Versicherten ist auf Verlangen die Information über die Entwicklung der Fonds und mögliche Veränderungen und Risiken zu erteilen.
- Jährlich ist der staatlichen Aufsichtsbehörde ein *Bericht über die Ausgaben* vorzulegen, die aus den Fonds entzogen wurden. Die Art der Ausgaben ist genau aufzulisten.

Im Herbst 2000 wurden alle Inhaber von Fondsanteilen in Schweden von der staatlichen Behörde (*Premiepensionsmyndighet PPM*) über die festgelegten Rentenanwartschaften informiert und aufgefordert, die künftige Anlageform und die Anlageverwalter ihrer Fonds frei zu wählen. Die Versicherten und Anleger erhielten ein Formular zugesandt, mit dem sie inner-

⁷⁰ Soweit nicht anders angegeben, beruhen die Angaben auf Beiträgen und Studien von Kellner (2000), Nilsson (1999 u. 2000), Nymann (2000) und Socialdepartementet (1998), sowie auf Angaben im Jahresbericht der Premiepensionsmyndighet PPM (2001). Zu unterschiedlichen parteipolitischen Reformkonzepten vgl. zusammenfassend Haag (2000: 45).

halb von drei Monaten gegenüber der Behörde ihre Wahl der Anlagefonds treffen mußten. Die Behörde trat nach der Wahl als Käufer der Anlagen auf, wodurch eine *Anonymisierung der Fonds* bei den Anlageverwaltern erfolgt. Der individuelle Sparer ist den Fondsmanagern damit nicht mehr bekannt. Werbekampagnen und kostenintensives Wettbewerbsverhalten sollen damit vermieden werden. Mit diesem Verfahren einer Anonymisierung der Fonds tritt der Staat als die Marktkräfte "neutralisierende" Instanz zwischen Sparer und Fondsmanager. Solange die Sparer bzw. Versicherten mit ihren Fondsmanagern zufrieden sind, muß keine neue Wahl getroffen werden. Die Fonds sind allerdings auch weiterhin von den Anlegern frei wählbar bzw. änderbar. Für diejenigen Sparer, die im Herbst 2000 keine Wahl trafen, wurde ein *staatlicher Sonderfonds* eingerichtet. Schätzungen gingen davon aus, dass bis zu 40 % keine Wahl über die Form der Fonds treffen würden, so dass die staatlichen Sonderfonds für einen beträchtlichen Anteil der Anleger eingetreten sein müßten. Die Mittel aus diesen Fonds werden vom Staat regulär in Wertpapiere (70 %), in schwedische Aktien (20 %) und in ausländische Aktien (10 %) angelegt. Außerdem besteht die Möglichkeit für die Versicherten, den staatlichen Sonderfonds auch "frei" zu wählen. Somit zeigt sich am neuen System einer kapitalgedeckten Alterssicherung in Schweden ein welfare-mix, der sowohl aus öffentlichen, wie aus privaten Anteilen besteht und auch in der Steuerungsperspektive unterschiedlichste Prinzipien, etwa Wettbewerbsprinzip und Solidarprinzip miteinander koppelt.

Bezogen auf die künftige individuelle Bedeutung des kapitalgedeckten Systems der schwedischen Alterssicherung (*Premiepension*) wird erwartet, dass ein Versicherter, der seine Alterssicherung nach dem neuen System aufbaut, bei durchschnittlicher Einzahlung etwa 50 % seines Niveaus der Alterssicherung durch die Prämienrente abdecken kann (Kellner 2000: 45).

Gemeinsame Grundregeln für "Inkomstpension" und "Premiepension"

Die wesentlichen Grundregeln der umlagefinanzierten Alterssicherung und der Prämienrente sind einheitlich geregelt und aufeinander bezogen.

d) Rentenbegründendes Einkommen

Als rentenbegründendes Einkommen (*pensionsgrundande inkomst*) gelten in Schweden wie bereits im alten System der Alterssicherung auch weiterhin neben den Erwerbseinkünfte und Einkommen aus Unternehmenstätigkeit/Selbständigkeit auch andere Einkünfte, etwa Leistungen der Krankenkassen, der Arbeitslosenstellen, Elterngeld, Studienförderung und andere Sozialleistungen mit Ausnahme von Kindergeld und Sozialhilfe. Die Regelungen zu den rentenbegründenden Einkommen gelten hinsichtlich der Berechnung der Beitragshöhe sowohl für das System der einkommensbezogene Rente (*Inkomstpension*) wie auch für die Fondsrenten (*Premiepension*) einheitlich. Einkünfte aus Kapitalanlagen, Vermögen, Vermietungen/Verpachtungen usw. gelten offenbar nicht als pensionbegründende Einkommen [war bisher nicht eindeutig zu klären].

e) Die flexible Altergrenze und Teilrenten

Der Rentenbezug ist in der Regel frühestens im Alter von 61 Jahren möglich, allerdings mit deutlichen Abschlägen bei der Rentenhöhe. Die Regelaltersgrenze beträgt 65 Jahre. Aber auch ein späterer Renteneintritt ist ohne Obergrenze möglich (bisher galt eine Obergrenze von 70 Jahren). Bei späterem Renteneintritt erhöhen sich auch die Rentenleistungen im Rahmen fest-

gelegter gestaffelter Zulagen.⁷¹ Sowohl die Renten aus dem Umlagesystem wie auch aus dem Kapitaldeckungssystem können bei flexibler Altersgrenze als Voll- oder Teilrente bezogen werden.

f) Die neue Transparenz

Ähnlich wie mit der aktuellen Rentenreform in Deutschland wird den künftig Rentenberechtigten in Schweden von der zuständigen nationalen Versicherungsbehörde (*Riksförsäkringsverket*) mit dem neuen System der Alterssicherung verpflichtend und automatisch eine *jährliche Auskunft* über ihre bisher erworbenen Ansprüche und die zu erwartende Höhe der Rente erteilt. Auch über die Entwicklung der in Fonds angelegten Beträge ist von den Fondsverwaltern jährlich in Form von Kontoauszügen individuell informieren. Darüber hinaus bietet die nationale Versicherungsbehörde eine Rentenauskunft und Berechnung im Internet an: "Pension i på minuter". ("Deine Rente in drei Minuten").⁷² In einem einfachen anonymisierten Eingabe- und Auskunftsverfahren hat damit jeder Rentenberechtigte die Möglichkeit, sich jederzeit unbürokratisch über die aktuellen bzw. zu erwartenden Rentenansprüche individuell und bisher kostenfrei zu informieren. Zur Auswahl der Fonds bieten außerdem die Fondsverwalter ebenfalls Informationen über Internetportale wie auch über die Massenmedien an.⁷³

g) Übergangsregelungen und Einführungsprobleme des neuen Systems

Das neue System der Alterssicherung wird in Schweden stufenweise eingeführt. Das Gesetz über die "*Inkomstpension*" und die "*Premiepension*" trat zum 1. Januar 1999 in Kraft. Vor 1938 geborene Personen erhalten auch weiterhin eine Zusatzrente nach den alten Regeln (ATP). Die zwischen 1938 und 1953 geborenen Personen erhalten einen Teil ihrer Rente nach den Regeln des alten und einen Teil nach den Grundlagen des neuen Systems. Die nach 1953 Geborenen erhalten ihre Rente vollständig auf der Grundlage der neuen, seit dem 1. Januar 1999 geltenden Regelungen zur Alterssicherung. Abweichend von den beiden genannten Rentenarten trat das Gesetz über die neue "*Garantipension*" erst zum 1. Januar 2001 in Kraft und Auszahlungen nach der neuen Garantierente werden frühestens zum 1. Januar 2003 erfolgen. Aktuell führen die Umstellungs- und Überleitungsprobleme zwischen altem und neuem Rentensystem zu einem Defizit im staatlichen Haushalt der Sozialversicherung. Infolge der Rentenreform wurden 1999 insgesamt 33,8 Mrd. SEK aus dem Haushalt der Sozialversicherung in andere Etats überführt. Hierdurch wurde die hohe Rücklagenquote der schwedischen Sozialversicherung stark belastet, was allerdings nur für die Jahre 1999 - 2001 Übergangsproblem betrachtet wird.⁷⁴

⁷¹ Zu berücksichtigen ist bei diesen Regelungen, dass der schwedische Arbeitsmarkt seit Mitte der 90er Jahre deutlich geringere Arbeitslosenquoten aufweist als etwa der Arbeitsmarkt in Deutschland. Aktuell liegt die offizielle Arbeitslosenquote lt. Statistischem Sozialbüro SCB (Internet: <http://www.scb.se>) in Schweden bei rd. 4 % (Okt. 2001). Hauptprobleme bilden dabei die Jugendarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit von jungen gering Qualifizierten. In einzelnen Wirtschafts- und Dienstleistungsbereichen zeichnet sich gleichzeitig ein Fachkräftemangel ab. Auch vor diesem Hintergrund sind die nach "oben offene" gestalteten Altersgrenzen des schwedischen Rentensystems zu sehen.

⁷² Internetquelle: <http://www.pension.nu>

⁷³ Vgl. etwa folgende Internetadressen: <http://www.ppm.nu>, <http://www.pensionsvalet.se>, <http://www.kommunal.se>, <http://www.fondbolagen.se>, sowie zu Details der Regelungen auch Nilsson (2000: 83).

⁷⁴ Bgl. Dazu Statistiska Centralbyrån: Finansräkenskaper tredje kvartalet 1999: Finansiella tillgångar och skulder för olika samhällssektorer (Internet: www.scb.se).

Die betriebliche Alterssicherung nach der Rentenreform 1998

Die Bedeutung der betrieblichen und zumeist tarifvertraglich geregelten Alterssicherung wird auch nach der Rentenreform erhalten bleiben, möglicherweise auch steigen, da einzelne Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände Konzepte entwickeln, wonach die „Prämienrente“, (*Premiepension*) auch über eine betriebliche Form der Alterssicherung in Form von Fonds (Versicherungen, Aktien, Wertpapiere) aufgebaut werden kann. Hierzu sind entsprechende tarifvertragliche Grundlagen zu schaffen bzw. zu ändern. Generell gilt, dass jedoch weiterhin die betriebliche Alterssicherung für einen Großteil der Beschäftigten in Schweden eine *ergänzende* Form der Alterssicherung zusätzlich zu den neuen Formen der staatlich geregelten Alterssicherung bilden wird. Dabei konzentrieren sich die Einlagen auf einige wenige Grossunternehmen und Fondsanbietern der Finanzdienstleistungsbranche. Derzeit entfallen beispielsweise allein rd. 30 % der Marktanteile für die Einlagen betrieblicher Alterssicherung auf das Maschinenbauunternehmen Skandia.⁷⁵ Die Regelungen der betrieblichen Alterssicherung können in verschiedenster Hinsicht von den sonst üblichen Regelungen der staatlichen Alterssicherung abweichen. So gilt etwa in der Betriebsrente der Beschäftigten der Kommunen zwar auch eine Regelaltersgrenze für den Rentenbezug von 65 Jahren. Eine flexible Wahl des Renteneintritts ist jedoch nach dem Pensionsfonds-Vertrag für die kommunal Beschäftigten (*PFA-avtalet*) nur zwischen dem 61 und dem 67 Lebensjahr möglich (das staatliche System sieht keine Obergrenze vor). Die Betriebsrente kann auch mit freiwilligen Konditionen ergänzt werden, etwa durch individuell wählbaren Schutz für eine Hinterbliebenenrente, für die geringfügig höhere Beiträge zu entrichten sind. Sie kann auch durch individuell zusätzliche Beiträge in Form einer Lebensversicherung zur Absicherung der Familie im Todesfall aufgestockt werden. (Kommunal: 2001: 3). Aktuell werden etwa im *öffentlichen Sektor*, dem grössten Arbeitgeber in Schweden, die Betriebspensionen für die Beschäftigten ab dem 28. Lebensjahr mit Beiträgen aufgebaut. Der Tarifvertrag sieht hier jedoch für die Jahre 2002 bis 2004 eine stufenweise Absenkung der Altersgrenze auf das 21. Lebensjahr vor. Der Beitragssatz zur Betriebsrente im öffentlichen Sektor liegt aktuell bei 4,5 % des Bruttogehalts, wird jedoch zum 1. Januar 2004 auf 4 % reduziert und vom Arbeitgeber an die Betriebsrentenfonds entrichtet, wobei von den Beschäftigten selbst auch Eigenanteile zu zahlen sind. Die Neuregelungen in den Tarifverträgen sind auch vor dem Hintergrund der Reform des Alterssicherungssystems aus dem Jahre 1998 zu sehen. Zu erwarten ist, dass sich in den nächsten Jahren hierdurch weitere Auswirkungen in der Gestaltung der betrieblichen Alterssicherung ergeben. Deutlich erkennbar ist bereits jetzt eine Entwicklung, wonach die Anlagemöglichkeiten vielfältiger werden, ebenso die Risiken, zugleich aber die betrieblichen Alterssicherungssysteme mit deutlich erweiterten Wahlmöglichkeiten für die Beschäftigten ausgestattet werden. Ob der von Kohl (1988) noch beschriebene hohe Standardisierungsgrad der schwedischen Alterssicherung erhalten bleibt, scheint insofern unsicher. Eine von Kangas/Palma (1996) angedeutete branchenspezifische Segmentierung und Differenzierung der betrieblichen Alterssicherung zeichnet sich offenbar für Schweden in den nächsten Jahren ab.

Die freiwillige ergänzende individuell-private Alterssicherung

Neben den vier genannten sozialpolitisch gestalteten Formen der Alterssicherung besteht in Schweden weiterhin ein Bereich individuell-privater Formen der Alterssicherung, etwa über Lebensversicherungen, Aktienanlagen, Pensionsfonds und anderen Anlagemöglichkeiten. Umfragen zeigen, dass dieser Bereich in den letzten Jahren offenbar als ergänzende Form der Alterssicherung eine wachsende Bedeutung erfährt, da das Vertrauen in die öffentliche Al-

⁷⁵ Quelle: <http://www.spp.se>: press Release, Stockholm 6. März 2001.

terssicherung abnehmend zu sein scheint (vgl. Nordh 2001). Daten des Statistischen Zentralamtes und grosser Versicherungsunternehmen weisen übereinstimmend für die vergangenen Jahre zwar eine leicht rückläufige Sparquote der privaten Haushalte aus, zugleich steigt jedoch der Anteil der in Formen des Versicherungssparens (*Försäkringssparande*) angelegten Anteile. So stiegen etwa die Einlagen der privaten Haushalte in Versicherungssparformen von 88 Mrd. SEK im Jahre 1999 auf 109 Mrd. SEK im Jahre 2000 an (Statistisches Zentralbüro 2001). Werbestrategien einzelner Versicherungs- und Finanzdienstleistungsunternehmen formulieren eine rückläufige Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung, die faktisch nur begrenzt gegeben sein dürfte. Ziel dieser Strategien ist auch in Schweden die Marktanteile im Bereich der Lebensversicherungen und der Rentenfonds jeweils zu erhöhen. Bereits in den 70er Jahren hat sich in Schweden als zunehmend wichtiger Akteur die *Fondbolagens Förening* (Vereinigung der Fondsunternehmen) gegründet, um Interessen dieses Finanzdienstleistungssektors untereinander abzustimmen, Stellungnahmen zu den diesen Bereich betreffende wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen abzugeben und die Interessen aktiv gegenüber Politik und anderen gesellschaftlichen Akteuren zu vertreten. So werden von dieser Vereinigung etwa Ratgeber zur Alterssicherung und den Anlageformen publiziert und die aktuelle Reform der obligatorischen "Prämienpension" (*Premiepension*) hat die *Grenzen* zwischen privater und *öffentlicher* Alterssicherung fließender werden lassen. Zugleich finden sich auch klare rechtliche Regelungen zum Bereich der Lebensversicherungen und anderer Formen der ergänzenden privaten Altersvorsorge. Gesetzlich geregelt ist bezogen auf die Lebensversicherungen, dass diese soweit sie als ergänzende Altersvorsorge fungieren sollen, frühestens mit dem 55. Lebensjahr zur Auszahlung kommen dürfen und die Dauer der Auszahlungsperiode mindestens 5 Jahre beträgt. Die Beiträge wie auch die Renditen aus diesem privaten Pensionssparen sind im Rahmen des *Steuerrechts* als Belastungen der Alterssicherung bei Beachtung dieser und anderer Regelungen absetzbar (zu den Details vgl. Nilsson 1999: 104). Eine direkte finanzielle Förderung aus staatlichen Mitteln für die *freiwilligen und zusätzlichen* Formen der privaten Altersvorsorge ist allerdings in Schweden vorgesehen, so dass sich auch von daher das deutsche und das schwedische System der Alterssicherung nach den aktuellen Reformen noch grundlegend unterscheiden.

Staatlicher Regulierung und "welfare mix" in der schwedischen Alterssicherung

Vom schwedischen Sozialwissenschaftler Bo Rothstein (1994: 95) wurden am Beispiel der bisherigen Volkspension typische regulierende Maßnahmen (*reglerande insatser*) einerseits und interventionistische Maßnahmen (*interventionistisk insatser*) andererseits untersucht. Eine Untersuchung der Rentenreform von 1998 und den daraus resultierenden Wirkungen steht in der Perspektive auf Fragen der Steuerung und Regulierung bisher aus. Man kann die schwedische Reform in der Regulierungsperspektive bezogen auf die neue *Premiepension* als eine spezifisch gestaltete stark zentralstaatlich und behördlich regulierte Teilprivatisierung innerhalb eines nach wie vor universalistisch und auf Staatsbürgerversorgung ausgerichteten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements bezeichnen. Darüber hinaus wurde 1998/99 mit der Einführung der lebens-einkommensbezogenen Rente (*Inkomstpension*) der Einstieg in eine anteilig aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanzierte Alterssicherung endgültig vorgenommen und auch insofern traditionelle Grundprinzipien der Finanzierung verändert. Lediglich die Grundrente (*Garantipension*) ist weiterhin ausschliesslich öffentlich aus Steuermitteln finanziert. Mit der einkommensbezogenen Rente (*Inkomstpension*) wurde zudem das Element einer an der *Lebensarbeitszeit* orientierten Alterssicherung in Schweden gefördert. Das neue System der Alterssicherung enthält – anders als das deutsche System – nicht nur bezogen auf den Beitrag in Höhe von 16 % zur einkommensbezogenen Rente (*Inkomstpension*) sondern auch bezogen auf den Beitrag von 2,5 % zu den individuell wählbaren und marktwirtschaft-

lich angelegten Pensionsfonds (*Premiepension*) eine *Beitragspflicht*. Wettbewerbselemente im Fondsgeschäft wurden allerdings durch das Verfahren des staatlichen Aufkaufs der Fonds abgemildert und die Wahl der Versicherten ist insoweit auch anonymisiert. Deutlich verbessert wurde offenbar die Transparenz und Informationspflicht bezogen auf alle Bereiche der Alterssicherung, in dem individuelle Kontenmitteilungen und Rentenauskünfte jährlich verbindlich erfolgen.

In der Akteursebene sind im Vergleich zum bisherigen System der schwedischen Alterssicherung neue Akteure hinzugetreten. Zum einen zeigt sich eine immer komplexere und ausdifferenzierte *staatlichen Verwaltung der Alterssicherung*, die inzwischen von drei Behörden (Riksförsäkringsverket, Försäkringskassan und der neu gebildeten Premiepensionsmyndighet) durchgeführt wird. Daneben sind die *Gewerkschaften*, die nach wie vor über einen beträchtlichen Gestaltungseinfluss auf die Alterssicherung vor allem im Feld der Betriebsrenten verfügen, weiterhin ein wichtiger Akteur. Als neue bzw. deutlich stärker zu beachtende Akteure im Bereich der Alterssicherung sind die *Anlage- und Fondsverwalter* zu nennen, deren Einfluss auf ein zentrales Feld der Sozialpolitik, auf deren Ausgestaltung und Wirkungen vermutlich zunehmen wird, was genauer zu untersuchen ist. Von den fünf Bereichen bzw. Formen der Alterssicherung in Schweden (siehe Tabelle) können *vier als direkt sozialpolitisch "geregelt"* bezeichnet werden. Der Bereich der freiwilligen zusätzlichen Alterssicherung (über Lebensversicherungen, Wertpapiere, Fonds) wird nicht von der Sozialpolitik erfasst, sondern eine Förderung erfolgt teilweise und eher indirekt über das Steuerrecht. Bisher hat dieser "originäre" Bereich *privater* Alterssicherung in Schweden eine nach wie vor geringe – möglicherweise jedoch in Zukunft steigende Bedeutung. Ergänzend sind auch die *Kommunen* als indirekte Akteure der schwedischen Alterssicherung zu nennen, denn über die im Unterschied zu Deutschland *eigene Steuerhoheit* der Kommunen und dem damit verbundenen direkten Zugriff auf die Einkommenssteuer, die auf einzelne Rentenformen zu entrichten ist, kann durch sehr unterschiedliche kommunale Niveaus der Steuersätze auch die Höhe der Pensionen regional variieren. In einer Regulierungsperspektive wäre dieses ebenfalls ein Bereich, der genauer zu untersuchen ist.

Ob es sich bei der Prämienrente um eine "*originär private Form*" der Alterssicherung handelt, womit Verschiebungen im "welfare mix" der schwedischen Alterssicherung verbunden sind, wäre definitorisch genauer zu klären und zu diskutieren, zumal der Staat etwa über Vorgaben zu den Anlageformen, den Anlageverwaltern, über das Anonymisierungsverfahren und über das Angebot eigener staatlicher Fonds, die bisher offenbar den größten Anteil ausmachen, auch weiterhin stark regulierend in das Geschehen der Alterssicherung eingreift. Bezogen auf Schweden sind ferner die *branchenspezifische Unterschiede* des "welfare mix" besonders zu beachten, die sich vor allem im Bereich der Betriebsrenten zunehmend zeigen. Insgesamt sind die Entwicklungen zu neuen Formen der "Renten-mixes" sehr differenziert zu sehen, so dass mit einfachen Kategorien von "mehr" oder "weniger" staatlicher Verantwortung und Regulierung die Entwicklungen nur unzureichend erfasst würde.

Anhang:

a) Internetadressen:

<http://www.fondbolagen.se>
<http://www.kommunal.se>
<http://www.pension.nu>
<http://www.pensionsvalet.se>
<http://www.ppm.nu>

<http://www.pensionsvalet.se>
<http://www.pension.gov.se>
<http://www.regeringen.se>
<http://www.rfs.se>
<http://www.scb.se>
<http://www.spp.se>

b) Gesetzesgrundlagen:

Die allgemeinen rechtlichen Grundlagen zur Alterssicherung sind im *Gesetz über die allgemeine (Sozial-)Versicherung (Lagen om allmän försäkring AFL)* enthalten.

Die Reformen von 1998 wurden im Gesetz über die einkommensbezogene Alterspension [*Lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP)*] geregelt.

Lagen om årsredovisning för försäkringsföretag (ÅRFL) 1995: 1560 regelt die Tätigkeit der Premiensionsmyndighet (staatliche Behörde für die Prämienrenten)

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS) Vorschriften und Empfehlungen der Finanzinspektion.

D. Die Rolle der Europäischen Union

12. Alterssicherung und Regulierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht

Es gehört zu den oft betonten Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, dass die primäre Verantwortlichkeit für die Alterssicherung im gegenwärtigen Zeitpunkt noch immer bei den Mitgliedstaaten der EU liegt. Tatsächlich sind Rechtssetzungsakte der Gemeinschaft zur inhaltlichen Angleichung der staatlichen Systeme der Alterssicherung in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Die Gemeinschaft war und ist unzweifelhaft zuständig, die verschiedenen nationalen Systeme der sozialen Sicherheit – und damit auch die Alterssicherungssysteme – zu *koordinieren*, d.h. so aufeinander abzustimmen, dass aus der Inanspruchnahme der Grundfreiheiten keine Nachteile für soziale Rechte erwachsen (Art. 42 EGV). Dass aus Art. 139 EGV weitestgehende Zuständigkeiten zur *Harmonisierung* der Systeme folgen, wird jedoch überwiegend verneint (Kampmeyer 1998: 64; Coen 1999: Rn. 2, 3; Haverkate/Huster 1999: Rn. 42; Krebber 1999: Rn. 3, 23; Rebhahn 2000: Rn. 3, 16; anders Arl 1997: 186 ff.; Kliemann 1997: 105 ff.; Joussen 2000: 209)⁷⁶. Im Bereich der Harmonisierung setzt die Kommission deshalb von vornherein nicht auf gemeinschaftliche Rechtssetzung, sondern auf eine „konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“, der ein Prozess der freiwilligen Abstimmung der Ziele und Politiken der Mitgliedstaaten zugrunde liegt⁷⁷. Anderes gilt nur, soweit Fragen des *Binnenmarktes* unmittelbar berührt sind, wie z.B. bei der Umsetzung der Kapital- und Dienstleistungsfreiheit für die Anbieter zusätzlicher Alterssicherungen im Rahmen der betrieblichen oder privaten Vorsorge. Wird die Gemeinschaft in diesen Belangen tätig, ist die

⁷⁶ Ebenso etwa die Mitteilung der Kommission über die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftsichere Renten, KOM(2000) 622 endg., S. 2 und die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirtschaftswachstum, Besteuerung und Nachhaltigkeit der Rentensysteme in der EU“ v. 29. 11. 2001, ABIEG 2002 C 48/89.

⁷⁷ Mitteilung der Kommission zu einer konzertierten Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes, KOM(1999) 347 endg., S. 13, bestätigt durch die Schlussfolgerungen des Rates v. 17. 12. 1999 über den Ausbau der Zusammenarbeit zur Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes, ABIEG 1999 C 8/7.

traditionelle Harmonisierungskompetenz nach Art. 95 EGV (früher: Art. 100a EGV) in Verbindung mit den betroffenen Grundfreiheiten (Art. 49, 56 EGV) einschlägig.

Koordinierende Sozialpolitik

Der Schwerpunkt der koordinierenden Sozialpolitik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Alterssicherung liegt seit langem bei der staatlichen Alterssicherung. Hier sorgt die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71⁷⁸ zum einen dafür, dass Renten (nach der Verlegung des Wohnortes) auch in einen anderen Mitgliedstaat ausgezahlt werden (*Leistungsexport*)⁷⁹, und zum anderen dafür, dass der für die Berechnung der Rentenleistungen zuständige Träger die in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungszeiten oder Wohnzeiten für den Erwerb, die Aufrechterhaltung oder das Wiederaufleben eines Rentenanspruches berücksichtigt (*Anrechnung*).

Für den Bereich der nicht-staatlichen Altersversorgung bestanden dagegen *lange Zeit keine koordinierenden Vorschriften der Gemeinschaft*, obwohl etwa die betriebliche Altersversorgung in einzelnen Mitgliedstaaten, z.B. im Vereinigten Königreich, praktisch sehr bedeutsam ist. Allerdings gilt: *Nationale Systeme der betrieblichen Altersversorgung können ähnlich mobilitätshemmend wirken wie staatliche Systeme* (lange Unverfallbarkeitsfristen; mehrfache Besteuerung). Die Kommission drängte daher Anfang der 90er Jahre auf eine Koordinierung auch der verschiedenen nationalen Systeme der betrieblichen Altersversorgung⁸⁰. Im Jahr 1998 konnten sich die Mitglieder des Rates schließlich auf die *Richtlinie 98/49/EG* einigen, die sich auf Art. 51 und 235 EGV (nun: Art. 42 und 308 EGV) stützt.

Die Vorgaben der Richtlinie 98/49/EG bleiben gleichwohl hinter den im Vorfeld diskutierten Lösungsmöglichkeiten zurück. Die Richtlinie beschränkt sich auf drei Maßnahmen zum Schutz ergänzender Rentenansprüche aus einer betrieblichen Altersversorgung: Art. 4 sichert (erstens) die Unverfallbarkeit von Ansprüchen, für die als Folge eines Wechsels von einem Mitgliedstaat in einen anderen keine weiteren Beiträge gezahlt werden, wenn und soweit die Betroffenen ihre Ansprüche auch behalten hätten, wenn sie im betreffenden Mitgliedstaat verblieben wären und keine Beiträge gezahlt hätten. Art. 5 garantiert den Berechtigten (zweitens) grenzüberschreitende Zahlungen. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Rentensysteme die Auszahlung der Leistungen „abzüglich gegebenenfalls zu erhebender Steuern und Transaktionsgebühren in anderen Mitgliedstaaten leisten“. Nach Art. 6 haben die Mitgliedstaaten (drittens) sicherzustellen, dass entsandte Arbeitnehmer auch während des Zeitraums ihrer Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat Beiträge in ihr bisheriges Rentensystem zahlen können. Entscheiden sich die Arbeitnehmer für die Fortzahlung der Beiträge, dürfen sie nicht verpflichtet werden, einem im Entsendestaat bestehenden obligatorischen System der betrieblichen Altersvorsorge beizutreten.

⁷⁸ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, v. 14. 6. 1971, ABIEG 1971 L 149/2, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1386/2001, ABIEG 2001 L 187/1.

⁷⁹ Art. 10 I der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 lautet: „Die Geldleistungen bei Invalidität, Alter oder für die Hinterbliebenen, . . . auf die nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten Anspruch erworben worden ist, dürfen . . . nicht deshalb gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, weil der Berechtigte im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats als des Staates wohnt, in dessen Gebiet der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat.“

⁸⁰ Mitteilung der Kommission zu den ergänzenden Systemen der sozialen Sicherheit: die Rolle der betrieblichen Altersversorgungssysteme für den Sozialschutz der Arbeitnehmer und ihre Auswirkungen auf die Freizügigkeit, SEK(91) 1332; Grünbuch der Kommission zur zusätzlichen Altersversorgung im Binnenmarkt, KOM(97) 283.

Diese drei gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zur Koordination der Systeme der betrieblichen Altersversorgung werden in den Mitgliedstaaten kaum zu einer Änderung der bestehenden Praxis führen. Steinmeyer (1999: 650) bezeichnet die Richtlinie deshalb auch als „harmlos“. *Lange Unverfallbarkeitsfristen, die unterschiedliche Besteuerung und andere Hindernisse beim Transfer von Anwartschaften bleiben bestehen*. Eine weitere Mitteilung der Kommission zur Beseitigung der aus dem Steuerrecht resultierenden Mobilitätshindernisse liegt vor⁸¹.

Harmonisierende Sozialpolitik

Dem schwierigen Feld der Harmonisierung, also der inhaltlichen Angleichung der bestehenden nationalen Systeme der Rentenversicherung, nähert sich die Gemeinschaft vorsichtig. Am 17. 12. 1999 einigten sich die Mitglieder des Rates auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommission⁸² auf Schlussfolgerungen über den Ausbau der Zusammenarbeit zur Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes⁸³. Die Schlussfolgerungen nennen vier Ziele, die die Gemeinschaft künftig verfolgen soll, darunter an zweiter Stelle das Ziel, die Renten sicher und die Rentensysteme langfristig finanzierbar zu machen⁸⁴. Prozedural geht es hier vorläufig und wohl auch mittelfristig nicht um die Ausarbeitung von Rechtsakten, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Es geht vielmehr um einen *ständigen Dialog* zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, in dessen Verlauf sich gewisse inhaltliche Übereinstimmungen herauskristallisieren können und sollen, oder – in den Worten des Europäischen Parlaments – um „einen Prozess der freiwilligen Abstimmung der Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes nach Vorbild der europäischen Beschäftigungsstrategie“⁸⁵. Um den Gesprächen einen institutionellen Rahmen zu geben, befürwortete der Rat im Dezember 1999 die Einsetzung einer Gruppe hochrangiger Beamter, die der Kommission als „Ansprechpartner für Gedankenaustausch und Informationsaktivitäten“ zur Verfügung stehen und zu den jährlichen Berichten über den Sozialschutz beitragen sollten⁸⁶. Im Sommer 2000 wurde die Gruppe der hochrangigen Beamten in einen Ausschuss für Sozialschutz umgewandelt⁸⁷.

Im Verlauf des Jahres 2000 blieb das Thema „Alterssicherung“ nicht nur auf der politischen Tagesordnung der EU, es gewann sogar noch an Bedeutung. Der Europäische Rat von Lissabon (März 2000) setzte der EU für das kommende Jahrzehnt ein „neues strategisches Ziel“, nämlich das Ziel, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“, der Wirtschaftswachstum und sozialen Zusammenhalt eng miteinander verbinde (Schlussfolgerungen des Vorsitzes, para. 5). Dies erfordere eine „globale Strategie“, die drei Komponenten aufweise: Politiken für die Informationsgesellschaft und die Forschung; die Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells (ein wesentlicher Teil dieses Modells seien die staatlichen Sozialschutzsysteme); und eine wachstumsbegünstigende Wirtschaftspolitik (Schlussfolgerungen des Vorsitzes, para. 5).

⁸¹ Mitteilung der Kommission zur Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung, KOM(2001) 214 endg.

⁸² Mitteilung der Kommission zu einer konzertierten Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes, KOM(1999) 347 endg.

⁸³ ABIEG 2000 C 8/7.

⁸⁴ Die drei anderen Ziele der gemeinschaftlichen Sozialpolitik sind: dafür zu sorgen, dass Arbeit sich lohnt und dass das Einkommen gesichert ist; die soziale Eingliederung zu fördern; eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung zu sichern.

⁸⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments v. 12. 3. 1999 zum Bericht der Kommission zur Sozialen Sicherheit in Europa 1997, ABIEG 1999 C 175/435.

⁸⁶ Mitteilung der Kommission zu einer konzertierten Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes, KOM(1999) 347 endg., S. 17.

⁸⁷ Beschluss 2000/436/EG des Rates v. 29. 6. 2000, ABIEG 2000 L 172/26.

Umgesetzt werden soll die globale Strategie im Wege einer ebenfalls neuen „*offenen Methode der Koordinierung*“ (Europäischer Rat von Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, para. 7). Damit sind rechtlich unverbindliche Formen der Koordinierung der nationalen Politiken gemeint, die die gegebenen Zuständigkeitsgrenzen (zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten) nicht verändern⁸⁸. Die Strategie bezieht sich auch auf die staatliche Alterssicherung (zur aktuellen Rezeption s. Eichenhofer 2002). *Der Europäische Rat von Lissabon räumte der „Tragfähigkeit der Altersversorgungssysteme“ bei der Modernisierung des sozialen Schutzes sogar „erste Priorität“ ein:* Der hochrangigen Gruppe Sozialschutz wurde aufgetragen, eine entsprechende Studie in Langzeitperspektive (bis 2020) zu erstellen (para. 31). Die vom Europäischen Rat in Nizza (Dezember 2000) beschlossene Europäische Sozialagenda bekräftigte die Priorität der Gewährleistung einer „sicheren und zukunftsfähigen Altersversorgung“⁸⁹. Der Europäische Rat von Göteborg (Juni 2001) bekannte sich sodann zu drei „Rahmenprinzipien“, an denen sich die Rentenpolitik der Mitgliedstaaten ausrichten sollte (Schlussfolgerungen des Vorsitzes, para. 43):

- die Bewahrung der Fähigkeit der Systeme, ihren sozialen Zielsetzungen gerecht zu werden (*Angemessenheit der Renten*);
- die Erhaltung der Finanzierbarkeit der Systeme (*Nachhaltigkeit*);
- die Berücksichtigung der sich wandelnden sozialen Erfordernisse (*Modernisierung*).

Die Rahmenprinzipien wurden vom Europäischen Rat nicht weiter ausgeführt. Der Inhalt der Prinzipien lässt sich aber unschwer den Vorarbeiten entnehmen, die die Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz für das Treffen der Staats- und Regierungschefs geleistet haben⁹⁰. Für Fragen des Wohlfahrtsmix und der Regulierung sind vor allem die ersten beiden Prinzipien einschlägig, das Prinzip der *Bewahrung der sozialen Zielsetzungen* und das Prinzip der *Finanzierbarkeit* (Nachhaltigkeit). Die Prinzipien sollen die staatlichen Systeme der Altersversorgung auf das Ziel eines „angemessenen“ Rentenniveaus festlegen. Eine weiter gehende Sicherung des während des Erwerbslebens innegehabten „eigenen Lebensstandards“ soll nicht von den öffentlichen Systemen, sondern von den Systemen der betrieblichen oder privaten Vorsorge geleistet werden⁹¹. Dies hatte die Kommission schon in einer Mitteilung aus dem Jahr 1999 angemahnt, wo mit Blick auf die anzustrebende „Nachhaltigkeit“ der Rentensysteme festgehalten wurde, dass „auf der Grundlage von Gesetzgebung, Tarifvereinbarungen und Privatverträgen“ ein „Mix von sich gegenseitig unterstützenden Rentenfundamenten“ zu entwickeln sei, „um auf diese Weise die Verantwortlichkeiten für die Sicherung des Renteneinkommens möglichst breit auf Regierung, Sozialpartner und den einzelnen zu verteilen“⁹². *Hier wird explizit das Konzept eines Wohlfahrtsmix formuliert.*

⁸⁸ Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise, KOM(2001) 362 endg.: „Die offene Koordinierungsmethode im Bereich der Rentenreform soll die Maßnahmen der nationalen Politiker koordinieren, aber in keiner Weise die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten oder zwischen Regierungen und Sozialpartnern verändern“. Die Zurückhaltung wird in der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses 29. 11. 2001 zu dieser Mitteilung der Kommission explizit begrüßt (ABIEG 2002 C 48/101).

⁸⁹ Europäische Sozialagenda, auf der Tagung des Europäischen Rates in Nizza am 7., 8. und 9. 12. 2000 angenommen, ABIEG 2000 C 157/4.

⁹⁰ Mitteilung der Kommission über die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten, KOM(2000) 622 endg.; Mitteilung der Kommission über die Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise, KOM(2001) 362 endg.; Bericht des Ausschusses für Sozialschutz zur Tragfähigkeit der Altersversorgung v. 18. 5. 2001, 8792/01.

⁹¹ So insbesondere die Mitteilung der Kommission über die Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise, KOM(2001) 362 endg.

⁹² Mitteilung der Kommission „Ein Europa für alle Altersgruppen. Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen“, KOM(1999) 221 endg., S. 16.

Der Kommission und den Staatenvertretern im Ausschuss für Sozialschutz scheint klar zu sein, dass *die bestehenden Schwächen der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung eine staatliche Regulierung erforderlich machen werden*, wenn diese Säulen praktisch bedeutsamer werden. So heißt es etwa im Zwischenbericht des Ausschusses für Sozialschutz aus dem Mai 2001 ganz offen: „Sollen im Zuge einer Rentenreform die betrieblichen Systeme und die private Altersvorsorge größere Bedeutung erlangen, so müssen auch gewisse Schwächen dieser Modelle angegangen werden“ (Ratsdok. 8792/01, S. 32). Der Zwischenbericht führt einige der Schwächen ausdrücklich auf:

- Lange Unverfallbarkeitsfristen würden es für Personen, die nicht zur Kernbelegschaft eines Unternehmens gehören, schwierig machen, ausreichende Ansprüche zu erwerben.
- Wegen der hohen Verwaltungskosten sei private Altersvorsorge für Arbeitnehmer mit geringem Entgelt nicht sehr attraktiv; die Praxis, die ersten Beiträge mit Gebühren zu belegen, führe dazu, dass ein Ausstieg aus dem System mit hohen Kosten verbunden sei.
- Im Interesse der grenzüberschreitenden Mobilität müsse für eine weitere Harmonisierung der einzelnen Systeme gesorgt werden, vor allem im Hinblick auf ihre Besteuerung.
- In Anbetracht der zunehmenden Bedeutung der Systeme der zweiten und dritten Säule werde auch deren vorsichtige Überwachung immer wichtiger.

Die drei Rahmenprinzipien (Angemessenheit der Renten, Finanzierbarkeit, Modernisierung) skizzieren grob die Richtung, die der Prozess der offenen Koordinierung nehmen soll. Zu einer inhaltlichen Konkretisierung durch den Europäischen Rat kam es – auf der Grundlage eines gemeinsamen Berichts des Ausschusses für Sozialpolitik und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (Ratsdok. 14098/91) – erstmals im Dezember 2001 (Europäischer Rat von Laeken). Dabei wurde der anzustrebende „Policy-Mix“ breiter gefasst als in den vorangegangenen Dokumenten der Kommission. Mit Blick auf die verschiedenen Säulen der Altersversorgung wurde (weniger konkret) festgehalten, dass die nationalen Rentensysteme „allen Menschen Zugang zu angemessenen staatlichen und/oder privaten Rentensystemen bieten“ sollen, die es ihnen ermöglichen, „ihren Lebensstandard weitgehend beizubehalten“ (Ratsdok. 14098/01)⁹³. In Bezug auf die Finanzierbarkeit der Renten hingegen wurden die Mitgliedstaaten auf verschiedene konkrete Maßnahmen festgelegt, die die Verbindungen zwischen Rentenpolitik und anderen Politikbereichen deutlich machen, nämlich auf die Steigerung des nationalen Beschäftigungsniveaus, den Abbau der Inanspruchnahme des Vorruhestands, eine solide Fiskalpolitik (Schuldenabbau), Generationengerechtigkeit und eine regulative Politik, die sicherstellt, dass private und staatliche kapitalgedeckte Systeme ihre Rentenleistungen „mit der erforderlichen Effizienz, Kostengünstigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit bieten“ (Ratsdok. 14098/01). In prozeduraler Hinsicht wurde den Mitgliedstaaten aufgetragen, bis zum Jahresende 2002 nationale Strategieberichte vorzulegen, die die Grundlage für einen Bericht der Kommission und des Rates bei der Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2003 bilden sollen. Die Zielsetzungen und der Fahrplan wurden vom Europäischen Rat von Barcelona (März 2002) bekräftigt⁹⁴.

⁹³ Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hatte in seiner Stellungnahme zur „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise“ v. 29. 11. 2001, ABIEG 2002 C 48/101 an diesem Punkt Kritik angemeldet: „Die mit den Instrumenten der ersten Säule bezweckte umfassende Alterssicherung muss gewahrt bleiben. Der WSA wäre mit einer Aushöhlung der ersten Säule und einer allgemeinen (im übrigen von der Kommission nicht vorgeschlagenen) Verlagerung der Leistungen auf die Instrumente der privaten Altersvorsorge nicht einverstanden. Allerdings ist das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Instrumenten eine heikle Frage, für die auf nationaler Ebene eine Lösung gefunden werden muss“ (para. 3.3.1.4.).

⁹⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Teil I para. 25 und Teil III (Beiträge zu den Beratungen, Beschäftigung und Sozialpolitik) para. 5.

Harmonisierende Binnenmarktpolitik

Die zunehmende Bedeutung der nicht-staatlichen Alterssicherung beschäftigt die Organe der Europäischen Gemeinschaft nicht nur unter Wohlfahrtsaspekten (Ergänzung der staatlichen Sicherungssysteme, Diversifizierung der Lebensstandardsicherung, Wohlfahrtsmix), sondern auch in Bezug auf den Kapitalmarkt. Bereits heute binden die nicht-staatlichen Sicherungssysteme beträchtliche Mengen von Kapital. So entspricht etwa allein der Wert der Aktiva der Pensionsfonds der zweiten Säule in den Mitgliedstaaten ca. 23% des jährlichen BIP der Union⁹⁵. Wüchsen die Systeme in allen Mitgliedstaaten auch nur auf die Hälfte des derzeitigen Umfangs in den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich an, würden die Mittel – so eine Prognose der Kommission aus dem Jahr 1997 – auf 3 Bio. ECU steigen⁹⁶.

Dieser beträchtliche Ausschnitt des Kapitalmarktes ist nur zum Teil gemeinschaftsrechtlich harmonisiert. Für das Segment der Lebensversicherungsfonds bestehen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften⁹⁷, für die Pensionsfonds der betrieblichen Altersversorgung hingegen nicht.

Für den Bereich *Lebensversicherung* können sich die Anbieter von Leistungen insoweit zwar auf den Grundsatz des freien Kapitalverkehrs (Art. 56 EGV) berufen und damit das Recht für sich in Anspruch nehmen, ihre Leistungen in allen Mitgliedstaaten der EU anzubieten. Das primäre Gemeinschaftsrecht erlaubt es den Mitgliedstaaten jedoch, das Recht der Anbieter aus aufsichtsrechtlichen Gründen zu beschränken (Art. 58 I Buchst. b EGV). Viele Mitgliedstaaten haben von dieser Ermächtigung auf eine Weise Gebrauch gemacht, die aus der Sicht der Kommission das Entstehen eines echten Binnenmarktes behindert. Für die Kommission steht wohl außer Frage, dass die Interessen der Verbraucher (präziser: die Interessen der künftigen Rentenbezieher) durch Regulierung geschützt werden müssten. Die staatlichen Maßnahmen müssten insbesondere garantieren, dass die Rentenversicherer die zugesagten Leistungen vereinbarungsgemäß auszahlen (können)⁹⁸. Ein angemessenes Schutzniveau lasse sich aber auch erzielen, ohne dass auf die Vorteile des Binnenmarktes – Erhöhung der Liquidität, bessere Risikostreuung, erhöhter Anbieterwettbewerb mit der Folge einer Erhöhung der Renditen und Senkung der Kosten – weitgehend verzichtet werden müsse.

Die Konsultationen mit den Mitgliedstaaten führten im Oktober 2000 zu einem Richtlinien-vorschlag⁹⁹, der sich mit der Harmonisierung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften im Bereich der *betrieblichen Altersversorgung* befasst; die Richtlinie wird in der deutschen Literatur als „Pensionsfondsrichtlinie“ bezeichnet. Der Richtlinie geht es um mehrere Ziele, nämlich um:

- sichere und rentable Anlagen,
- freie Wahl der Vermögensverwalter und Treuhänder,

⁹⁵ Mitteilung der Kommission zu einem Binnenmarkt für die zusätzliche Altersversorgung. Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch „Zusätzliche Altersversorgung im europäischen Binnenmarkt“, KOM(1999) 134 endg., S. 3.

⁹⁶ Grünbuch der Kommission zur zusätzlichen Altersversorgung im Binnenmarkt, KOM(97) 283, S. I.

⁹⁷ Richtlinie 92/96/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung) v. 10. 11. 1992, ABIEG 1992 L 360/1.

⁹⁸ Mitteilung der Kommission zu einem Binnenmarkt für die zusätzliche Altersversorgung. Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch „Zusätzliche Altersversorgung im europäischen Binnenmarkt“, KOM(1999) 134 endg., S. 3, 13.

⁹⁹ Vorschlag für eine Richtlinie über Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung, KOM(2000) 507 endg.

- Gleichbehandlung aller Finanzdienstleistungsanbieter (vor allem der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und der Lebensversicherungsunternehmen),
- Erleichterung grenzüberschreitender Tätigkeiten,
- Schutz der Leistungsempfänger.

Der Vorschlag strebt für den Markt der Leistungsangebote im Bereich der betrieblichen Altersversorgung freilich trotz der weitgesteckten Ziele keine umfassende Harmonisierung an. Nach dem Vorschlag soll sich die Richtlinie etwa nicht auf Anbieter beziehen, für die bereits gemeinschaftsrechtliche Vorschriften bestehen (wie z.B. für die öffentlich-rechtlichen Systeme der Sozialversicherung oder Banken, Versicherungen, Fondsgesellschaften)¹⁰⁰. Die Richtlinie soll weiter keine Anwendung finden auf Einrichtungen, die nach dem Umlageverfahren arbeiten, auf die deutschen Unterstützungskassen und auf Unternehmen, die im Hinblick auf die Auszahlung der Versorgungsleistungen Pensionsrückstellungen bilden. Für Deutschland bedeutet das: Der Vorschlag betrifft lediglich die Pensionskassen und die neu geschaffenen Pensionsfonds, nicht jedoch die Unterstützungskassen und die Direktversicherungen, die den größten Teil der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland ausmachen (Bittner 2001: 309 f.). Der Vorschlag klammert außerdem steuerrechtliche sowie arbeits- und sozialrechtliche Aspekte aus.

Trotzdem stellt der Vorschlag der Pensionsfondsrichtlinie den Nukleus eines Programms gemeinschaftsrechtlicher Regulierung der betrieblichen Alterssicherung dar. Das Schwerkgewicht der Regeln liegt bei der Aufsicht – Zulassung der Einrichtungen, Qualifikation der Geschäftsführung, Informationspflichten gegenüber Versorgungsanwärttern und Leistungsempfängern, Auskunftspflichten gegenüber den zuständigen staatlichen Behörden, Aufsichtsrechte und Aufsichtsinstrumente der staatlichen Behörden, technische Rückstellungen – und den Vorschriften über die Anlage der Vermögenswerte, die allerdings sehr vage gehalten sind. So ist nach Art. 18 des Entwurfs „bei der Anlage der Vermögenswerte nach dem Grundsatz der Vorsicht zu verfahren“. Vermögenswerte sollen so angelegt werden, „dass die Sicherheit, Qualität, Liquidität und Rentabilität der Vermögensanlage insgesamt gewährleistet“ ist. Dabei sollen die Anlagen „in angemessener Weise“ so gestreut werden, dass „größere Risikoballungen in der Vermögensmasse insgesamt vermieden werden“. Welches Schicksal der Richtlinienvorschlag im Laufe des Rechtssetzungsverfahrens vor dem Europäischen Parlament und im Rat nehmen wird, ist schwer abzusehen. An Kritik am Ansatz der Kommission fehlt es nicht (aus deutscher Sicht Stürmer 1998; Hessling 2000). Mit Änderungen ist zu rechnen.

¹⁰⁰ Richtlinie 85/611/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren v. 20. 12. 1985, ABIEG 1985 L 375/3; Richtlinie 92/96/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung) v. 10. 11. 1992, ABIEG 1992 L 360/1; Richtlinie 93/22/EWG über Wertpapierdienstleistungen v. 10. 5. 1993, ABIEG 1993 L 141/27; Richtlinie 2000/12/EG über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute v. 20. 3. 2000, ABIEG 2000 L 126/1.

Literatur

- Abendroth, Wolfgang, 1955: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: Ders. und Herbert Sultan: Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie. Hannover, Frankfurt am Main: Norddeutsche Verlagsanstalt O. Goedel: 81-102.
- Abendroth, Wolfgang, 1966: Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme. Pfullingen: Neske.
- Abrahamson, Peter, 1999: The Welfare Modelling Business. *Social Policy & Administration* 33: 394-415.
- Alber, Jens, 1995: Soziale Dienstleistungen. Die vernachlässigte Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaats-Forschung. In: Karlheinz Bentele, Bernd Reissert und Ronald Schettkat (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Frankfurt/New York: Campus: 277-293.
- Alber, Jens, 2001: Recent Developments of the German Welfare State: Basic Continuity or Paradigm Shift? Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Alcock, Pete und Gary Craig (Hrsg.), 2001: International Social Policy. Welfare Regimes in the Developed World. Basingstoke, New York: Palgrave.
- Andreß, Hans-Jürgen, Thorsten Heien und Dirk Hofäcker, 2001: Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat? Der deutsche Sozialstaat im Urteil seiner Bürger. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Anheier, Helmut K., Eckhard Priller und Wolfgang Seibel, 1997: Der Dritte Sektor in Deutschland: Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin: Rainer Bohn.
- Arl, Thorsten Günther, 1997: Sozialpolitik nach Maastricht. Kompetenzgefüge und Rechtssetzung unter EWG/EG-Vertrag und Sozialabkommen. Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang.
- Backhaus-Maul, Holger und Thomas Olk, 1992: Intermediäre Organisationen als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Theoretische Überlegungen und erste empirische Befunde am Beispiel des Aufbaus von intermediären Organisationen in den neuen Bundesländern. In: Winfried Schmähl (Hrsg.): Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung. Frankfurt/M.: Campus: 91-132.
- Badura, Peter, 1989: Der Sozialstaat. *Die Öffentliche Verwaltung* 42: 491-499.
- Barber, Benjamin, 1994: Starke Demokratie. Hamburg: Rotbuch-Verlag.
- Bauer, Hartmut, 1995: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 54: 243-286.
- Beattie, Roger and Warren McGillivray, 1995: A Risky Strategy: Reflection on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis. *International Social Security Review* 48 (3-4): 5-22.
- Beattie, Roger, 2000: Social Protection for All: But How? In: *International Labour Review* 139 (2): 129-147.
- Beck, Ulrich und Elisabeth Beck-Gernsheim, 1993: Nicht Autonomie, sondern Bastelbiographie. Anmerkung zur Individualisierungsdiskussion am Beispiel des Aufsatzes von Günter Burkart. *Zeitschrift für Soziologie* 22: 178-187.
- Beck, Ulrich, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Becker, Ulrich, 1996: Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht. Rechtsvergleichende Untersuchung der Risikoabsicherungssysteme in Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien. Baden-Baden: Nomos.
- Beckert, Jens, 2001: Die Kritik am Marktliberalismus als einer Konzeption "guter Gesellschaft". In: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.): Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Frankfurt, New York: Campus: 35-58.
- Behrens, Johann und Heinz Rothgang, 2000: Hallesches Memorandum zur weitgehend ausgabenneutralen Reform der Pflegeversicherung. *Zeitschrift für Sozialreform* 46: 1089-1097.
- Benda, Ernst, 1981: Gedanken zum Sozialstaat. *Recht der Arbeit* 34: 137-143.
- Benda, Ernst, 1982: Verfassungsrechtliche Aspekte des Umweltschutzes. *Umwelt- und Planungsrecht*: 241-247.
- Benda, Ernst, 1995: Der soziale Rechtsstaat. In: Ders., Werner Maihofer und Hans-Jochen Vogel (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe. Teil 1. 2. Auflage. Berlin, New York: Walter de Gruyter: 719-797.
- Benz, Angelika, 1995: Privatisierung und Deregulierung – Abbau von Staatsaufgaben? *Die Verwaltung* 28: 337-359.
- Berger, Johannes, 2001: Der diskrete Charme des Markts. In: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.): Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Frankfurt, New York: Campus: 13-34.
- Berthold, Norbert, 1997: Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Berthold, Norbert, 1999: Der europäische Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. In: Siegfried Lamnek und Jens Luedtke (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen "Markt" und "Hedonismus"? Opladen: Leske + Budrich: 159-178.
- Bieback, Karl-Jürgen, 1987: Inhalt und Funktion des Sozialstaatsprinzips. *Juristische Ausbildung* 9: 229-237.

- Bieback, Karl-Jürgen, 1999: Fünf Jahre SGB XI und die Besonderheiten der Pflegeversicherung. *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*: 251-274.
- Birg, Herwig, 2001: Die demographische Zeitenwende. München: Beck.
- Bittner, Claudia, 2001: Deutsche Pensionsfonds als Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung nach europäischem Recht. *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 15: 297-314.
- Blair, Tony und Gerhard Schröder, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, Ms.
- Bleckmann, Albert, 1993: Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht. Grundlagen, Staatszielbestimmungen und Staatsorganisationsrecht des Bundes. Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns: 321-341.
- Bleses, Peter und Georg Vobruba, 2000: Institutionelle Normen und individuelle Handlungsoptionen im sozialstaatlichen Wandel. In: Regina Metze, Kurt Mühler und Karl-Dieter Opp (Hrsg.): Normen und Institutionen: Entstehung und Wirkungen. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag: 269-297
- Bleses, Peter und Martin Seeleib-Kaiser, 2001: Wohlfahrtsgesellschaft. In: Georg Kneer, Armin Nassehi und Markus Schroer (Hrsg.): Klassische Gesellschaftsbegriffe der Soziologie. München: Wilhelm Fink: 399-421.
- Blumrath, Peter-Nikolaus, 1987: Die Entwicklungsmöglichkeiten des Drei-Säulen-Konzeptes der Alterssicherung: Eine Untersuchung sozial- und ordnungspolitischer Implikationen unter Berücksichtigung der Theorie der öffentlichen Güter. Karlsruhe: Verlag für Versicherungswirtschaft.
- Boecken, Winfried, 1987: Der verfassungsrechtliche Schutz von Altersrentenansprüchen und -anwartschaften in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland sowie deren Schutz im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Eine rechtsvergleichende Untersuchung im Hinblick auf die Rechtspositionen der Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. Berlin: Duncker und Humblot.
- Böhm, Stefan, 1997: Regel- und Ergänzungssysteme der Alterssicherung im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Sicherungsziele und ihrer Realisierung in den Niederlanden, der Schweiz und Deutschland. Dissertation, Universität Bremen: 1996. Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang.
- Boeri, Tito, Axel Börsch-Supan und Guido Tabellini, 2000: Der Sozialstaat in Europa. Die Reformbereitschaft der Bürger. Eine Umfrage in vier Ländern. Hrsg. v. Deutschen Institut für Altersvorsorge. Köln.
- Bogs, Harald, 1962: Referat zum Thema: Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit. In: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.): Verhandlungen des Dreiundvierzigsten Deutschen Juristentages München 1960. Band II (Sitzungsberichte). Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): G 5 – G 65.
- Bonoli, Giuliano und Bruno Palier, 2000: Pension Reforms and the Expansion of Private Pensions in Western Europe. In: Bernd Wunder (Hrsg.): Yearbook of European Administrative History 12. Baden-Baden: Nomos: 153-174.
- Bonoli, Giuliano, 2000: The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano, Vic George und Peter Taylor-Gooby, 2000: European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment. Cambridge: Polity Press.
- Börner, Bodo, 1978: Einführung eines Anschluß- und Benutzungszwangs für Fernwärme durch kommunale Satzung. München: Franz Vahlen.
- Bourdieu, Pierre, 1998: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstandes gegen die neoliberale Invasion. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.
- Breuer, Rüdiger, 1981: Strukturen und Tendenzen des Umweltrechts. *Der Staat* 20: 393-422.
- Breuer, Rüdiger, 1989: Die staatliche Berufsregelung und die Wirtschaftslenkung. In: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VI – Freiheitsrechte. Heidelberg: C.F. Müller: 957-1021.
- Brockmeyer, Hans Bernhard, 1999: Art. 20. In: Bruno Schmidt-Bleibtreu und Franz Klein (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz. 9. Auflage. Neuwied, Kriftel: Luchterhand: 512-546.
- Brombacher-Steiner, M. Verena, 1998: Das Drei-Säulen-Modell der Schweiz. *Deutsche Rentenversicherung* 53: 432-438.
- Brown, Joan C. und Stephen Small, 1985: Occupational Benefits as Social Security. London: Policy Studies Institute.
- Bruno-Latocha, Gesa und Jens Grütz, 2001: Zusätzliche Altersvorsorge im Altersvermögensgesetz (AvmG). *Deutsche Rentenversicherung* 56: 401-424.
- Bruno-Latocha, Gesa und Stamatia Devetzi, 2001: Pensionsfonds in Deutschland und in Europa. *Deutsche Rentenversicherung* 56: 486-499.
- Bruno-Latocha, Gesa, 2000: Betriebliche und private Altersvorsorge in Deutschland: Empirische Befunde und Perspektiven. *Deutsche Rentenversicherung* 55: 139-165.
- Budd, Alan und Nigel Campbell, 1998: The Roles of the Public and Private Sectors in the U.K. Pension System. In: Martin Feldstein (Hrsg.): Privatizing Social Security. Chicago, London: The University of Chicago Press: 99-134.

- Bull, Hans Peter, 1977: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz. Um einen Anhang erweiterte Studienausgabe. 2. Auflage (Taschenbuchausgabe). Kronberg: Athenäum.
- Bullinger, Martin, 1974: Rechtsfragen des Verursacherprinzips beim Umweltschutz. In: Ders, Günther Rinke, Alois Oberhauser und Ralf-Bodo Schmidt: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente. Berlin: Erich Schmidt: 69-108.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000: Die neue Rente: Solidarität mit Gewinn. Der Entwurf des Altersvermögensgesetzes. Beschluss des Bundeskabinetts vom 15. November 2000. Braunschweig: Westermann Druck GmbH.
- Bundesregierung, 2000: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2000). Bundestagsdrucksache 14/4730.
- Burgi, Martin, 2001: Art. 87. In: Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band 3: Artikel 79 bis 146. 4. Auflage. München: Franz Vahlen GmbH: 410-484.
- Burkart, Günter, 1993: Eine Gesellschaft von nicht-autonomen biographischen Bastlerinnen und Bastlern – Antwort auf Beck/Beck-Gernsheim. In: Zeitschrift für Soziologie 22: 188-191.
- Busch, Roswitha, 1975: Steuerentlastungen oder Transferzahlungen: eine Untersuchung anhand geltender Steuerentlastungsnormen. Köln: Hanstein.
- Butterwegge, Christoph, 1999: Wohlfahrtsstaat im Wandel: Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Butterwegge, Christoph, Rudolf Hickel und Ralf Ptak (Hrsg.), 1998: Sozialstaat und neoliberale Hegemonie: Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie. Berlin: Elefanten-Press.
- Castles, Francis G. (Hrsg.), 1982: The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States. London: Sage.
- Castles, Francis G., 2001: On the Political Economy of Recent Public Sector Development. Journal of European Social Policy 11: 195-211.
- Clasen, Jochen (Hrsg.), 1997: Social Insurance in Europe. Bristol: Policy Press.
- Clayton, Richard und Jonas Pontussen, 1998: Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. World Politics 51: 67-98.
- Coen, Martin, 1999: Art. 137. In: Carl Otto Lenz (Hrsg.): EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung. 2. Auflage. Köln: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH: 1132-1148.
- Cox, Robert Henry, 2000: Liberalising Trends in Welfare Reform: Inside the Dutch Miracle. Policy and Politics 28: 19-32.
- Cramer, Jörg-Engelbrecht, Wolfgang Förster und Franz Ruland (Hrsg.), 1998: Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt a.M.: Fritz Knapp.
- Dahl, Robert A. und Charles Lindblom, 1953: Politics Economics and Welfare. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Dahme, Heinz-Jürgen und Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), 2000: Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Berlin: edition sigma.
- Davis, Philip E., 1997: Private Pensions in OECD-Countries: The United Kingdom. Labour Market and Social Policy, Occasional Papers, No. 21. Paris: OECD.
- Davy, Ulrike, 2000: Sozialreformen unter New Labour. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 14: 144-177.
- Degenhart, Christoph, 1999: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 15. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller.
- Deutsche Rentenversicherung 1998, Hefte 6-8.
- Deutsche Rentenversicherung 2001, Themenhefte zur Rentenstrukturreform (Rentenreform 2001), Hefte 5 und 6/7.
- Devetzi, Stamatia, 1999: Großbritannien. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich. Frankfurt a./M.: 43-75.
- Disney, Richard, 1998: Comment. In: Martin Feldstein (Hrsg.): Privatizing Social Security. Chicago, London: The University of Chicago Press: 127-133.
- Döring, Diether und Ute Klammer, 1999: Soziale Sicherung in Europa - Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben und ihrer Finanzierung. In: Diether Döring, Richard Hauser und Winfried Schmähl (Hrsg.): Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Berlin: Duncker & Humblot: 21-38.
- Döring, Diether, 1999: Alterssicherungen in der EU. Anmerkungen zum Verhältnis Staat - Privat. In: Horst Schmittthener und Hans-Jürgen Urban (Hrsg.): Sozialstaat als Reformprojekt. Optionen für eine andere Politik. Hamburg: VSA-Verlag: 158-174.

- Döring, Diether, 2002: Die Zukunft der Alterssicherung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Döring, Diether, Frank Nullmeier, Roswitha Pioch u.a. (Hrsg.). 1995: Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Marburg: Schüren.
- Döring, Diether, Richard Hauser und Winfried Schmähl (Hrsg.), 1999: Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Dörr, Gisela und Wolfgang Glatzer, 1995: Haushaltsproduktion und Wohlfahrtsproduktion. Strukturwandlungen und Zukunftsperspektiven. In: Bernhard Nauck und Corinna Onnen-Iseman (Hrsg.): Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung. Neuwied: Luchterhand: 515-532.
- Dreier, Horst, 1991: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Drexel, Josef, 1998: Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers. Eine Studie zum Privat- und Wirtschaftsrecht unter Berücksichtigung gemeinschaftsrechtlicher Bezüge. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Dünn, Sylvia und Stephan Fasshauer, 2001: Die Rentenreform 2000/2001 – Ein Rückblick. Deutsche Rentenversicherung 56: 266-275.
- Dürig, Günter, 1958: Artikel 2. In: Theodor Maunz und ders.: Grundgesetz. Kommentar. Band I: Artikel 1-11. Loseblattsammlung: Stand März 2001. München: C.H. Beck.
- Duskin, Elizabeth, 1992: Changing the Mix of Public and Private Pensions: the Issues. In: OECD (Hrsg.): Private Pensions and Public Policy. o.O.: 7-20.
- Ebert, Thomas, 2001: Rentenreform 2001: Sozialverträgliche Modernisierung? Sozialer Fortschritt 50 (8): 182-187.
- Eichenhofer, Eberhard, 1988: Systeme sozialer Sicherheit im Rechtsvergleich. In: Bernd Baron von Maydell und Walter Kannengießer (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik. Pfullingen: Neske: 387-396.
- Eichenhofer, Eberhard, 1997: Einführung in die Sozialrechtsvergleichung. Neue Zeitschrift für Sozialrecht 6: 97-102.
- Eichenhofer, Eberhard, 2000: Sozialrecht. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Eichenhofer, Eberhard, 2002: Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union – VDR/BMA/MPI-Tagung vom 9./10.11.2001 in Berlin –. Deutsche Rentenversicherung 57: 75-78.
- Elmér, Åke, Staffan Blomberg, Lars Harrysson und Jan Petersson 2000: Svensk Socialpolitik 20: e upplagen, Studentlitteratur, Lund.
- Engels, Anita und Peter Weingart, 1997: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld. In: Petra Hiller und Georg Krücken (Hrsg.): Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp: 90-115.
- Engels, Johannes, 2002: Das Zertifizierungsverfahren – erste Bestandsaufnahme. Bundesarbeitsblatt 2/2002: 11-14.
- Erichsen, Hans-Uwe, 1989: Allgemeine Handlungsfreiheit. In: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VI – Freiheitsrechte. Heidelberg: C.F. Müller: 1185-1220.
- Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.), 1996a: Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies. London, Thousand Oakes: Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996b: After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Ders. (Hrsg.): Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies. London, Thousand Oaks: Sage: 1-31.
- Evers, Adalbert und Helmut Wintersberger (Hrsg.), 1988: Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies. Wien: Europäisches Zentrum für Ausbildung und Forschung auf dem Gebiet der sozialen Wohlfahrt.
- Evers, Adalbert und Ivan Svetlik (Hrsg.), 1993: Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly. Aldershot u.a.: Avebury.
- Evers, Adalbert und Thomas Olk (Hrsg.), 1996a: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Evers, Adalbert und Thomas Olk, 1996b: Wohlfahrtspluralismus - Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. In: Dies. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag: 9-60.
- Evers, Adalbert, 1990: Im intermediären Bereich - soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. Journal für Sozialforschung 30: 189-210.
- Evers, Adalbert, 1993: The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare Systems. In: Adalbert Evers und Ivan Svetlik (Hrsg.): Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly. Aldershot u.a.: Avebury: 3-31.
- Ferrera, Maurizio und Martin Rhodes (Hrsg.), 2000: Recasting European Welfare States. London; Portland, OR: Frank Cass.

- Flora, Peter (Hrsg.), 1986: *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlin u.a.: de Gruyter.
- Flora, Peter, 1979: Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive. In: Joachim Matthes (Hrsg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Frankfurt, New York: Campus: 82-136.
- Flora, Peter und Arnold J. Heidenheimer (Hrsg.), 1981: *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, London: Transaction Books.
- Flora, Peter, Jens Alber und Jürgen Kohl, 1977: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. *Politische Vierteljahresschrift* 18: 707-772.
- Folksam, 2000: *Vår trygghet - våra sociala rättigheter*, Handbuch zu den Sozialleistungen in Schweden, Hauptredakteur Barbro Holmberg, erscheint jährlich, 35. Auflage. Otava Tryckeri Helsinki/Finnland.
- Forrester, Viviane, 1998: *Der Terror der Ökonomie*. München: Goldmann.
- Forsthoff, Ernst, 1954: *Verfassungsprobleme des Sozialstaats*. Münster: Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung.
- Forsthoff, Ernst, 1968: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. In: Ders. (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft: 165-200.
- Forsthoff, Ernst, 1973: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. Allgemeiner Teil*. 10. Auflage. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Fuchs, Maximilian, 1998: Schuldrecht und Verfassungsrecht. In: Franz Ruland, Bernd Baron von Maydell und Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag. Heidelberg: C.F. Müller: 169-184.
- Gallwas, Hans-Ulrich, 1970: Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 29: 211-236.
- Geddert-Steinacher, Tatjana, 1995: Staatsziel Umweltschutz: Instrumentelle oder symbolische Gesetzgebung?. In: Julian Nida-Rümelin und Dietmar von der Pforten (Hrsg.): *Ökologische Ethik und Rechtstheorie*. Baden-Baden: Nomos: 31-52.
- Gelissen, John, 2001: Old-age Pensions: Individual or Collective Responsibility? An Investigation of Public Opinion Across European Welfare States. *European Societies* 3: 495-523.
- George, Vic, 1998: Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe. *Journal of Social Policy* 27: 17-36.
- Geppert, Walter, 1998: Alterssicherung: Landesbericht Österreich, letzte Gesetzesänderungen. *Deutsche Rentenversicherung*: 402-412.
- Gerzer-Sass, Annemarie, 1996: Neue Mischungen aus privaten und öffentlichen Ressourcen schaffen neue Orte für Kinder. In: Adalbert Evers und Thomas Olk (Hrsg.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 257-273.
- GfK Gruppe, 2001: „Riester-Rente“: Buch mit sieben Siegeln? Pressemeldung vom 03.09.2001: <http://www.gfk.de/presse/pressemeldung/contentdetail.php?id=294>.
- Giddens, Anthony (Hrsg.), 2001: *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony, 1991: *Modernity and Self-Identity*. Oxford: Polity Press.
- Giddens, Anthony, 1999: *Der dritte Weg: die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt a./M.: Suhrkamp.
- Giese, Reinhard und Dieter Wiegel, 2000: Die häusliche Pflege und die Wirksamkeit von SGB XI. Gesetzliche Qualitätssicherung aus der Perspektive der Privathaushalte. *Zeitschrift für Sozialreform* 46: 1023-1047.
- Gilbert, Neil und Barbara Gilbert, 1989: *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, Neil, 1993: From "Welfare" to "Enabling" State. In: Adalbert Evers und Ivan Svetlik (Hrsg.): *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Aldershot u.a.: Avebury: 89-102.
- Grabbe, Jürgen, 1979: *Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Grande, Edgar und Burkhard Eberlein, 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. Zur Transformation der politischen Ökonomie der BRD. In: Roland Czada und Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 631-650.
- Grande, Edgar, 1993: Entlastung des Staates durch Liberalisierung und Privatisierung? Zum Funktionswandel des Staates im Telekommunikationssektor. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos: 371-392.

- Grande, Edgar, 1997: Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung. In: Klaus König und Angelika Benz (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden: Nomos: 576-591.
- Grande, Edgar, 1998: Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Christoph Gusy (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen. Baden-Baden: Nomos: 37-56.
- Grewe, Wilhelm G., 1949: Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes. Deutsche Rechts-Zeitschrift 4: 349-352.
- Grimm, Dieter (Hrsg.), 1990: Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. Baden-Baden: Nomos.
- Grimm, Dieter, 1994: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung. In: Ders (Hrsg.): Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos: 613-646.
- Grip, Gunvall, 2000: Lovar och försäkrar: de äldres välfärd i en balanserad samhällsekonomi, Sveriges försäkringsförbund, Stockholm.
- Gromoll, Bernhard, 1982: Rechtliche Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Untersucht am Beispiel kommunaler Dienstleistungen. München: Minerva Publikation.
- Haag, Dorothee, 2000: Die schwedische Rentenreform 1998 – Analyse eines Gesetzgebungsprozesses, Diplomarbeit, Universität Konstanz.
- Hagemeister, Adrian von, 1992: Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Abhandlung unter Zugrundelegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland. München: VVF Verlag V. Florentz.
- Hahn, Martina, 1996: Das Staatsziel Umweltschutz. Art. 20 a Grundgesetz. „Ausgleich von Defiziten oder umweltpolitische Phrase?“ Zugleich ein Beitrag zur Bedeutung der Grundrechte, insbesondere der grundrechtlichen Schutzpflichten, für die Umweltschutzverpflichtung des Staates. Dissertation, Universität zu Köln.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1977: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. 2. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hauser, Richard, 2001: Alterssicherungsreform und Vermögensverteilung. Zeitschrift für Sozialreform 47: 481-505.
- Haverkate, Görg und Stefan Huster, 1999: Europäisches Sozialrecht. Eine Einführung. Baden-Baden: Nomos.
- Haverkate, Görg, 1983: Rechtsfragen des Leistungsstaates. Verhältnismäßigkeitsgebot und Freiheitsschutz im leistenden Staatshandeln. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Hayek, Friedrich A., 1946: The Road to Serfdom. London: George Routledge & Sons.
- Hebeler, Timo, 2001a: Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung. Baden-Baden: Nomos.
- Hebeler, Timo, 2001b: Verfassungsrechtliche Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung und deren Reform. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 41: 528-538.
- Hebeler, Timo, 2002: Der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG als Schlüssel für die Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung des Rechts der gesetzlichen Altersrenten. Deutsche Rentenversicherung 57: 270-281.
- Hegner, Friedhart, 1996: Wohlfahrtspluralismus und Wohlfahrtspluralität. Überlegungen am Beispiel der Sozial- und Gesundheitssicherung. In: Adalbert Evers und Thomas Olk (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag: 166-185.
- Heien, Thorsten, 2001: Wohlfahrtsansprüche in Europa: Ausgangspunkt oder Hindernis auf dem Weg zu einer Sozialunion? Eine empirische Untersuchung der Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat in den 1980er und 1990er Jahren. Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Sozialwissenschaften. Bielefeld.
- Heinrich-Böll-Stiftung, 2001: Expertise der Projektkommission Arbeit und Soziales der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin.
- Heinze, Rolf G. und Josef Hilbert, 1988: Haushaltliche und gemeinschaftliche Selbstversorgung - Wohlfahrtsressource oder "Armutsfalle"? Ein Versuch über positive Effekte der Schattenwirtschaft aus soziologischer Sicht. In: Peter Gross und Peter Friedrich (Hrsg.): Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft? Baden-Baden: Nomos: 133-149.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt u.a. (Hrsg.), 2000: Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Cambridge: Polity Press.
- Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag: 9-36.
- Héritier, Adrienne, 1997: Umweltregulierung im Wandel. Regulierungsvielfalt und die Möglichkeit der Instrumentenwahl in der Europäischen Union. In: Petra Hiller und Georg Krücken (Hrsg.): Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp: 176-194.
- Hermes, Georg, 2000: Art. 87. In: Horst Dreier (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. Band 3: Art. 83-146. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): 136-186.

- Hernandez, Almudena, 1998: Altersversorgung aus internationaler Sicht. Spanien. In: Jörg-Engelbrecht Cramer, Wolfgang Förster und Franz Ruland (Hrsg.): Handbuch zur Altersversorgung. Frankfurt am Main: Fritz Knapp: 1143-1151.
- Herzog, Roman, 1980: Art. 20. In: Theodor Maunz und Günter Dürig: Grundgesetz. Kommentar. Band II: Art. 12-20. Loseblattsammlung: Stand März 2001. München: C.H. Beck.
- Hesse, Konrad, 1995: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller.
- Hessling, Michael, 2000: Die Pensionsfondsrichtlinie und ihr Einfluß auf Deutschland. Betriebliche Altersversorgung 55: 622-625.
- Hiller, Petra und Georg Krücken (Hrsg.), 1997: Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hiller, Petra, 1999: Probleme prozeduraler Risikoregulierung. In: Alfons Bora (Hrsg.): Rechtliches Risikomanagement: Form, Funktion und Leistungsfähigkeit des Rechts in der Risikogesellschaft: Duncker und Humblot: 29-40.
- Himmelfmann, Steffen, 2000: A.1 Grundlagen des Umweltrechts. In: Ders, Andreas Pohl und Christian Tünnesen-Harnes: Handbuch des Umweltrechts. Band 1. München: C.H. Beck.
- Hinrichs, Karl, 2000a: Rentenreformpolitiken in OECD-Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Deutsche Rentenversicherung 55: 188-209.
- Hinrichs, Karl, 2000b: Von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik. In: Ders., Herbert Kitschelt und Helmut Wiesenthal (Hrsg.): Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Frankfurt, New York: Campus: 291-317.
- Hinrichs, Karl, 2001: Armutsfeste Grundsicherung im Alter. Ausländische Modelle und die jüngste Rentenreform in Deutschland. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Hippel, Eike von, 1986: Verbraucherschutz. 3. Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang und Jens-Peter Schneider, 1995: Wettbewerbs- und Umweltorientierte Re-Regulierung im Großhandels-Strommarkt. In: Dies. (Hrsg.): Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt. Baden-Baden: Nomos: 13-94.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1996: Verfahrensprivatisierung als Modernisierung. In: Ders. und Jens-Peter Schneider (Hrsg.): Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht. Baden-Baden: Nomos: 9-30.
- Hofmann, Rainer, Pavel Höllander, Franz Merli und Ewald Wiederin, 1998: Armut und Verfassung. Sozialstaatlichkeit im europäischen Vergleich. Wien: Verlag Österreich.
- Hogwood, Brian, 1989: The Hidden Face of Public Expenditure: Trends in Tax Expenditure in Britain. Policy and Politics 17: 111-130.
- Holzmann, Robert, 2000: Der Weltbank-Ansatz zur Rentenreform. Internationale Revue für Soziale Sicherheit 53: 13-43.
- Howard, Christopher, 1993: The Hidden Side of the American Welfare State. Political Science Quarterly Vol. 108: 403-436.
- Huber, Ernst Rudolf, 1927: Die Garantie des kirchlichen Vermögens in der Weimarer Verfassung. Zwei Abhandlungen zum Problem der Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Hübner, Ulrich, 1997: Soziale und private Pflegeversicherung. In: Bertram Schulin (Hrsg.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts. Band 4: Pflegeversicherungsrecht. München: C.H. Beck: 280-296.
- Huntford, Roland, 1971: Wohlfahrtsdiktatur. Das schwedische Modell. Frankfurt/M.: Ullstein.
- Igl, Gerhard, 1998: Pflegeversicherung als neuer Gegenstand sozialrechtlicher Regulierung. In: Klaus Sieveking (Hrsg.): Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos: 19-32.
- Ipsen, Jörn, 1999: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 11. Auflage. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand.
- Isensee, Josef, 1973: Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge. Eine finanzverfassungsrechtliche Studie über den Solidarausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Berlin: Duncker und Humblot.
- Isensee, Josef, 1982: Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise. Der Kampf um die sozialen Besitzstände und die Normen der Verfassung. In: Joseph Listl und Herbert Schambeck (Hrsg.): Demokratie in Anfechtung und Bewährung. Festschrift für Johannes Broermann. Berlin: Duncker und Humblot: 365-390.
- James, Estelle, 1996: Providing Better Protection and Promoting Growth: A Defence of Averting the Old Age Crisis. International Social Security Review 49 (3): 3-20.
- Janowitz, Morris, 1976: Social Control of the Welfare State. New York: Elsevier.
- Jasanoff, Sheila, 1986: Risk Management and Political Culture. A Comparative Study of Science in the Political Context. New York: Russell Sage Foundation.

- Jasanoff, Sheila, 1995: Product, Process or Programme: Three Cultures and the Regulation of Biotechnology. In: Martin Bauer (Hrsg.): Resistance to New Technology. Nuclear Power, Information Technology and Biotechnology. Cambridge: Cambridge University Press: 311-331.
- Jayasuriya, Kanishka, 2001: Globalization and the Changing Architecture of the State: The Regulatory State and the Politics of Negative Coordination. *Journal of European Public Policy* 8: 101-123.
- Jellinek, Georg, 1914: Allgemeine Staatslehre. 3. Auflage. Berlin: O. Häring.
- Johansson, Brigitta, 1998: Det nya pensionssystemet, SNS Förlag, Stockholm: Norstedt Tryckeri.
- Johnson, Norman, 1987: The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Joussen, Jacob, 2000: Die Stellung europäischer Sozialpolitik nach dem Vertrag von Amsterdam, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 14: 191-213.
- Kaether, Fritz, 1998: Altersversorgung aus internationaler Sicht. Österreich. In: Jörg-Engelbrecht Cramer, Wolfgang Förster und Franz Ruland (Hrsg.): Handbuch zur Altersversorgung. Frankfurt am Main: Fritz Knapp: 1173-1186.
- Kahn, Alfred E., 1970: The Economics of Regulation. New York u.a.: John Wiley & Sons.
- Kämmerer, Jörn Axel, 2001: Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Kampmeyer, Eva, 1998: Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik der Europäischen Union. Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns.
- Kangas, Olli E. und Joakim Palme, 1991: The Public-Private Mix in Pension Policy. *International Journal of Sociology* 20 (4): 78-116.
- Kangas, Olli und Joakim Palme, 1996: The Development of Occupational Pensions in Finland and Sweden: Class Politics and Institutional Feedbacks. In: Michael Shalev (Hrsg.): The Privatization of Social Policy. Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan. Basingstoke u.a.: Macmillan Press LTD.: 212 - 240.
- Katzenstein, Dietrich, 1982: Das Sozialrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 10: 167-212.
- Katzenstein, Dietrich, 1985: Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. *Zeitschrift für Sozialreform* 31: 189-207.
- Katzenstein, Dietrich, 1988: Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 1982 bis 1987. *Die Sozialgerichtsbarkeit* 35: 177-193.
- Kaufer, Erich, 1981: Theorie der Öffentlichen Regulierung. München: Vahlen.
- Kaufer, Erich, 1990: The Regulation of New Product Development in the Drug Industry. In: Giandomenico Majone (Hrsg.): Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States. London: Pinter Publishers: 153-175.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: Ders. (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München, Wien: 49-86.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1983: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. In: Joachim Matthes (Hrsg.): Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982. Frankfurt a.M., New York: Campus: 474-490.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1988: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. In: Dieter Grimm und Werner Maihofer (Hrsg.): Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Jg. 13. Opladen: Westdeutscher Verlag: 65-108.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1990: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß. In: Herwig Birg und Rainer Mackensen (Hrsg.): Demographische Wirkungen politischen Handelns. Frankfurt, New York: Campus: 103-124.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1994a: Diskurse über Staatsaufgaben. In: Dieter Grimm (Hrsg.): Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos: 15-41.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1994b: Staat und Wohlfahrtsproduktion. In: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt und Fritz Scharpf (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos: 357-379.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1995: Zukunft der Familie im vereinten Deutschland: gesellschaftliche und politische Bedingungen. München: Beck.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1998: Die Welt ist größer, als daß sie in einem Kopfe Platz hätte. Interview mit Franz-Xaver Kaufmann. *sozusagen.Bielefelder Studierendenmagazin an der Fakultät für Soziologie* 3: 49-59.

- Kaufmann, Franz-Xaver, 2000: Der deutsche Sozialstaat als Standortbelastung? Vergleichende Perspektiven. In: Stephan Leibfried und Uwe Wagschal (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen - Reformen - Perspektiven. Frankfurt a.M., New York: Campus: 171-198.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2001: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 1: Grundlagen der Sozialpolitik. Baden-Baden: Nomos: 799-990.
- Kaufmann, Franz-Xaver, Giandomenico Majone und Vincent Ostrom (Hrsg.), 1986: Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Berlin, New York: de Gruyter.
- Kellner, Joakim, 2000: Das Rentensystem in Schweden. In: Rentenpolitik in Europa. Welches Modell wird zur Leitidee von Reformen? Reihe Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 96, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, S. 37 - 52.
- Kittner, Michael, 1989: Art. 20 Abs. 1-3 IV. Sozialstaatsprinzip. In: Rudolf Wassermann (Gesamthrg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare). Band 1: Artikel 1-37. 2. Auflage. Neuwied: Luchterhand: 1390-1464.
- Klein, Hans H., 1968: Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: W. Kohlhammer.
- Klein, Hans H., 1974: Ein Grundrecht auf saubere Umwelt? In: Hans Schneider und Volkmar Götz (Hrsg.): Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, dargebracht von seinen Freunden, Schülern und Kollegen. Berlin: Duncker und Humblot: 643-661.
- Kliemann, Annette, 1997: Die europäische Sozialintegration nach Maastricht. Baden-Baden: Nomos.
- Kloepfer, Michael, 1996: Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG. Deutsches Verwaltungsblatt 111: 73-80.
- Kloepfer, Michael, 2001: Art. 20a GG. In: Rudolf Dolzer und Klaus Vogel (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Band 4: Art. 20-37. Heidelberg: C.F. Müller.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, 1978: Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Wirtschaft und Verwaltung: 65-77.
- Kohl, Jürgen, 1988a: Alterssicherung in Westeuropa: Strukturen und Wirkungen. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Opladen: Westdeutscher Verlag: 221-250.
- Kohl, Jürgen, 1988b: Public/Private Mixes in Pension Policies: Some Examples from Western Europe. Paper Prepared for the Presentation at the XIVth World Congress of the International Political Science Association. Bielefeld, Ms.
- Kohl, Jürgen, 1993: Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersens "The Three Worlds of Welfare Capitalism". Zeitschrift für Sozialreform 39: 67-82.
- Kohl, Jürgen, 1999: Alterssicherung im westeuropäischen Vergleich. In: Fragen der Freiheit. Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft, Folge 250: 48-58.
- Köhler, Peter A. und Hans F. Zacher (Hrsg.), 1981: Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz. Berlin: Duncker und Humblot.
- Köhler, Peter A., 1991: Alterssicherung im Rechtsvergleich: Schweden. In: Hans F. Zacher (Hrsg.) unter Mitarbeit von Cornelius Mager: Alterssicherung im Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Köhler, Peter A., 2000: Erste Praxiserfahrungen mit der schwedischen Rentenreform - Denkanstöße für die aktuelle Rentendiskussion in Deutschland. In: Rentenpolitik in Europa. Welches Modell wird zur Leitidee von Reformen? Reihe Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 96, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, S. 53 - 56.
- Kommunal. Svenska Kommunalarbetareförbundet, 2001: Pensionshäftet. Detta måste du veta om din pension (Internet: <http://www.kommunal.se>).
- König, Klaus und Angelika Benz (Hrsg.), 1997a: Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden: Nomos.
- König, Klaus und Angelika Benz, 1997b: Erscheinungsformen der Privatisierung. In: Dies. (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden: Nomos: 13-36.
- Kortmann, Klaus und Christof Schatz, 2000: Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96). Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter. Forschungsbericht im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. DRV-Schriften Band 19 / BMA-Forschungsbericht Band 277. Frankfurt am Main.
- Krause, Peter, 1982: Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten. Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung. Berlin: Duncker und Humblot.
- Krebber, Sebastian, 1999: Art. 137 EG-Vertrag. In: Christian Callies und Matthias Ruffert (Hrsg.): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, EUV/EGV. Neuwied, Kriftel: Luchterhand: 1367-1378.

- Krieger, Hans-Jürgen, 1980: Schranken der Zulässigkeit der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen mit Anschluß- und Benutzungszwang. Dissertation, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: 1980.
- Krücken, Georg, 1997a: Risikotransformation. Die politische Regulierung technisch-ökologischer Gefahren in der Risikogesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Krücken, Georg, 1997b: Risikotransformation. Voraussetzungen, Strukturen und Folgen der politischen Regulierung von Arzneimittelgefahren. In: Petra Hiller und ders. (Hrsg.): Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp: 116-146.
- Krüger, Herbert, 1966: Allgemeine Staatslehre. 2. Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: W. Kohlhammer.
- Kuhlmann, Hartmut, 1995: Mitweltschutz im gesamtdeutschen Grundgesetz. Natur und Recht 17: 1-10.
- Kuhnle, Stein und Matti Alestalo, 2000: Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States. In: Stein Kuhnle (Hrsg.): Survival of the European Welfare State. London, New York: Routledge: 3-18.
- Külz, Helmut, 1975: Umwelt und Verfassung. Deutsches Verwaltungsblatt 90: 189-190.
- Künemund, Harald und Martin Rein, 1999: There is More to Receiving than Needing: Theoretical Arguments and Empirical Explorations of Crowding in and Crowding out. Ageing and Society 19: 93-121.
- Küpper, Stefan, 2002: Aktuelle Tarifpolitik. Betriebliche Altersversorgung 57: 9-21.
- Lamping, Wolfram und Friedbert W. Rüb, 2001: From the Conservative Welfare State to „Something Uncertain Else“: The New German Pension Politics. Diskussionspapier Nr. 12 der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover.
- Laufke, Franz, 1956: Vertragsfreiheit und Grundgesetz. Berlin: Walter de Gruyter und J. Schweizer Verlag / Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) / Berlin, Frankfurt am Main: Franz Vahlen.
- Leibfried, Stephan, 1992: Towards a European Welfare State. In: Zsuzsa Ferge und Jon Eivind Kolberg (Hrsg.): Social Policy in a Changing Europe. Frankfurt/Boulder: Campus/Westview: 245-279.
- Leibfritz, Willi und Rüdiger Parsche, 1988: Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers. München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Leisering, Lutz und Andreas Motel, 1997: Voraussetzungen eines neuen Generationenvertrags. Blätter für deutsche und internationale Politik 42: 1213-1224.
- Leisering, Lutz und Bernhard Hilkert, 2000: Von Großbritannien lernen? Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges - das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair. London: Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft.
- Leisering, Lutz und Frank Berner, 2001: Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Eine interdisziplinäre Studie zum Policy- und Normwandel in Deutschland und Großbritannien am Beispiel der Alterssicherung. Anforschungsantrag, Universität Bielefeld, Ms.
- Leisering, Lutz, 1992a: Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung. Frankfurt, New York: Campus.
- Leisering, Lutz, 1992b: Selbststeuerung im Sozialstaat - zur Verortung der Rentenreform 1992 in der Sozialpolitik der 80er Jahre. Zeitschrift für Sozialreform 38: 3-39.
- Leisering, Lutz, 1996: "Einkommensmix" als individuelle Wohlfahrtsstrategie. In: Adalbert Evers und Thomas Olk (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Opladen: Westdeutscher Verlag: 211-235.
- Leisering, Lutz, 1999a: Eine Frage der Gerechtigkeit – Armut und Reichtum in Deutschland. Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, B18/99, 30. April: 10-17.
- Leisering, Lutz, 1999b: Der deutsche Sozialstaat. In: Thomas Ellwein und Everhard Holtmann (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 181-192.
- Leisering, Lutz, 2000: Wohlfahrtsstaatliche Generationen. In: Martin Kohli und Marc Szydlík (Hrsg.): Generationen in Familie und Gesellschaft. Opladen: Leske + Budrich: 59-76.
- Leisering, Lutz, 2001: Ambivalenz und Immanenz. Die soziologische Kritik am Wohlfahrtsstaat. In: Jutta Allmendinger (Hrsg.): Gute Gesellschaft? Verhandlungen des 30. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Köln 2000. Teil B. Opladen: Leske + Budrich: 1210-1237.
- Lerche, Peter, 1992: Art. 87. In: Theodor Maunz und Günter Dürig: Grundgesetz. Kommentar. Band IV: Art. 53a-88. Loseblattsammlung: Stand März 2001. München: C.H. Beck.
- Lerche, Peter, 1996: Infrastrukturelle Verfassungsaufträge (Nachrichtenverkehr, Eisenbahnen). In: Rudolf Wendt, Wolfram Höfling, Ulrich Kerpen und Martin Oldiges (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag. Heidelberg: C.F. Müller: 251-260.
- Lessenich, Stephan und Ilona Ostner (Hrsg.), 1998: Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/New York: Campus.

- Lessenich, Stephan, 1994: „Three Worlds of Welfare Capitalism“ – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien. *Politische Vierteljahresschrift* 35: 224-244.
- Lessenich, Stephan, 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Jutta Allmendinger und Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.): *Soziologie des Sozialstaats*. Weinheim, München: Juventa: 39-78.
- Lißner, Lothar/Wöss, Josef, 1999: Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich: Deutschland - Österreich – Schweden. Frankfurt/Main: Bund-Verlag/ÖGB-Verlag.
- Lücke, Jörg, 1976: Das Grundrecht des einzelnen gegenüber dem Staat auf Umweltschutz. Zugleich ein Beitrag zu einigen Parallelen des deutschen und des amerikanischen Umweltrechts. *Die Öffentliche Verwaltung* 29: 289-299.
- Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München, Wien: Olzog.
- Luhmann, Niklas, 1990: *Risiko und Gefahr*. St. Gallen: Hochschule St. Gallen für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften.
- Lütz, Susanne, 2000: Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch. In: Roland Czada und Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 651-670.
- Majone, Giandomenico (Hrsg.), 1990: *Deregulation or Re-regulation. Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Pinter Publishers.
- Majone, Giandomenico, 1984: *Regulatory Policies in Transition*. In: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich und Karl-Ernst Schenk (Hrsg.): *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*. Tübingen: Mohr: 157-171.
- Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe. In: Wolfgang Müller und Vincent Wright (Hrsg.): *The State in Western Europe: Retreat or Redefinition?* Ilford: Frank Cass: 77-101.
- Marin, Bernd und Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Marshall, Thomas Humphrey, 1964 (zuerst 1950): *Citizenship and Social Class*. In: Ders.: *Class, Citizenship, & Social Development. Essays by T.H. Marshall*. Chicago, London: The University of Chicago Press: 71-134.
- Marshall, Thomas Humphrey, 1972: Value Problems of Welfare-Capitalism. *Afterthought - The 'Hyphenated Society'*. In: Ders.: *The Right to Welfare and other essays*. London: Heinemann Educational Books 1981: 104-136.
- Martin, Andrew, 1997: What does Globalisation have to do with the Erosion of Welfare States? Sorting out the Issues. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Martin, Hans-Peter und Harald Schumann, 1997: *Die Globalisierungsfalle: Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Mau, Steffen, 2002: *The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared*. Thesis for the Degree of Doctor of the European University Institute Florence.
- Maunz, Theodor und Reinhold Zippelius, 1998: *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch*. 30. Auflage. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Maurer, Hartmut, 1999: *Staatsrecht. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Maydell, Bernd Baron von, 1978: Die freiwillige Rentenversicherung nach dem 21. RAG. *Die Angestelltenversicherung* 25: 345-350.
- Mayntz, Renate und Fritz Scharpf, 1995a: Steuerung und Selbstregelung in staatsnahen Sektoren. In: Dies. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt, New York: Campus: 9-38.
- Mayntz, Renate und Fritz Scharpf (Hrsg.), 1995b: *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt, New York: Campus.
- Mayntz, Renate, 1979: Regulative Politik in der Krise? In: Joachim Matthes (Hrsg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*. Frankfurt/M: Campus: 55-81.
- Mayntz, Renate, 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Merli, Franz, 1998: Rechtliche Grenzen für den Umbau und Abbau des Sozialstaates. In: Rainer Hofmann, Pavel Holländer, ders. und Ewald Wiederin (Hrsg.): *Armut und Verfassung. Sozialstaatlichkeit im europäischen Vergleich*. Wien: Verlag Österreich: 13-24.
- Mews, Rudi, 2001: Kundenbefragung in den Auskunft- und Beratungsstellen. *Deutsche Angestelltenversicherung* 8: 293-295.
- Meyer, Jürgen A. E., 1985: Die Umkehr des Sozialstaatsbegriffs. *Demokratie und Recht* 13: 33- 47.

- Mezger, Erika und Klaus W. West (Hrsg.), 2000: Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg: Schüren.
- Michaelis, Klaus, 2001: Modifikationen der normativen Prinzipien in der gesetzlichen Rentenversicherung. Sozialer Fortschritt 50 (7): 175-179.
- Michel, Lutz H., 1986: Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz. Frankfurt am Main, Bern, New York: Peter Lang.
- Mishra, Ramesh, 1990: The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia. New York u.a.: Harvester Wheatsheaf.
- Mishra, Ramesh, 1996: The Welfare of Nations. In: Robert Boyer und Daniel Drache (Hrsg.): States Against Markets. London, New York: Routledge: 316-333.
- Müller, Wolfgang und Vincent Wright, 1994: Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat. In: Dies. (Hrsg.): The State in Western Europe: Retreat or Redefinition? Newbury Park: Frank Cass: 1-11.
- Münch, Richard und Christian Lahusen (Hrsg.), 2000: Regulative Demokratie. Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA. Frankfurt, New York: Campus.
- Myles, John und Jill Quadagno, 1997: Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View. In: Keith G. Banting und Robin Boadway (Hrsg.): Reform of Retirement Income Policy. International and Canadian Perspectives. Kingston, Ontario: Queen's University: 247-271.
- Myles, John und Paul Pierson, 2001: The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: Paul Pierson (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State. Oxford, New York: Oxford University Press: 305-355.
- Nawiasky, Hans, 1952: Allgemeine Staatslehre. 2. Teil: Staatsgesellschaftslehre, 1. Band: Volk – Gebiet – Zweck – Organisation. Einsiedeln, Zürich, Köln: Verlagsanstalt Benzinger & Co. AG.
- Neubauer, Günter, 1988: Regulierung und Deregulierung im Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. In: Theo Thiemeyer (Hrsg.): Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot: 9-46.
- Neumann, Volker, 1992: Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat. Rechtsgrundlagen und Rechtsformen der Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege. Köln u.a.: Carl Heymanns.
- Neumann, Volker, 1994: Angebotssteuerung und Qualitätssicherung im SGB XI. Vierteljahresschrift für Sozialrecht: 309-321.
- Neumann, Volker, 1997: Leistungserbringungsrecht. In: Bertram Schulin (Hrsg.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts. Band 4: Pflegeversicherungsrecht. München: C.H. Beck: 513-598.
- Neumann, Volker, 1997: Pflegevergütung und Investitionsfinanzierung. In: Bertram Schulin (Hrsg.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts. Band 4. Pflegeversicherungsrecht. München: C.H. Beck: 577-598.
- Niemelä, Heikki, 1993: Pensionssystemen i Norden – totalreform eller stegvis förnyelse, Pensionsskyddscentralen 1993: 5, Helsinki (Helsingfors).
- Nilsson, Pia, 1999: Din framtida pension, andrade upplagen, Stockholm: Sellin & Partner Bok AB.
- Nilsson, Pia, 2000: Placera i fonder till din framtida pension, Stockholm: Sellin & Partner Bok AB.
- Noack, Harald, 1975: Sozialstaatsklauseln und juristische Methode. Probleme einer Interpretation der Art. 20 Abs.1 und 28 Abs.1 des Grundgesetzes. Baden-Baden: Nomos.
- Noll, Roger G. (Hrsg.), 1985: Regulatory Policy and the Social Sciences. Berkeley u.a.: University of California Press.
- Nordh, Sture, 2001: "Fyra av tio tvingas betala privat", Debattartikel in Dagens Nyheter vom 28. Mai 2001, Stockholm.
- Nullmeier, Frank und Friedbert W. Rüb, 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt, New York: Campus.
- Nullmeier, Frank und Georg Vobruba, 1995: Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs. In: Diether Döring, Frank Nullmeier, Roswitha Pioch u.a. (Hrsg.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Marburg: Schüren: 11-66.
- Nullmeier, Frank, 1997: Über eine neuerliche Rentenreform. Kritische Justiz 30: 261-276.
- Nullmeier, Frank, 2000: Politische Theorie des Sozialstaats. Frankfurt, New York: Campus.
- Nullmeier, Frank, 2001: Sozialpolitik als marktregulative Politik. Zeitschrift für Sozialreform 47: 645-668.
- Nullmeier, Frank, 2002: Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten? In: Werner Süß (Hrsg.): Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung. Opladen: Leske + Budrich: 269-281.
- Nymann, Mikael, 2000: Hög eller låg pension – du väljer! Bilda i samarbetet med AMF Pension, 2. Auflage. Stockholm.
- O'Connor, James, 1973: The Fiscal Crisis of the State. New York : St. Martin's Press.
- O'Higgins, Michael, 1986: Public/Private Interaction and Pension Provision. In: Martin Rein und Lee Rainwater (Hrsg.): Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study. New York, London: Sharpe: 99-148.

- Obinger, Herbert und Uwe Wagschal, 1998: Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung. In: Stephan Lessenich und Ilona Ostner (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/New York: Campus: 109-135.
- Offe, Claus, 1979: "Unregierbarkeit". In: Jürgen Habermas (Hrsg.) 1979: Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“, 1. Band Nation und Republik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp: 294-318.
- Offe, Claus, 1984: Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates. In: Ders.: „Arbeitsgesellschaft“: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt a.M., New York: Campus: 323-339.
- Offe, Claus, 1993: Zur Typologie von sozialpolitischen "Regimes". Zeitschrift für Sozialreform 39: 83-86.
- Olk, Thomas und Rolf G. Heinze, 1989: Selbsthilfe im Sozialsektor. Perspektiven der informellen und freiwilligen Produktion sozialer Dienstleistungen. In: Thomas Olk und Hans-Uwe Otto (Hrsg.): Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe. Neuwied: Luchterhand: 233-267.
- Olk, Thomas, 2000: Weder Rund-um-Versorgung noch "pure" Eigenverantwortung - aktivierende Strategien in der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen, Kinder und Jugendliche. In: Erika Mezger und Klaus W. West (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg: Schüren: 105-129.
- Orszag, Peter R. und Joseph E. Stiglitz, 1999: Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. In: Robert Holzmann und Joseph E. Stiglitz (Hrsg.): New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century. Washington D.C.: The World Bank: 17-56.
- Ossenbühl, Fritz, 1973: Rechtliche Probleme der Zulassung zu öffentlichen Stadthallen. Zur Dogmatik der Gewährung öffentlicher Leistungen. Deutsches Verwaltungsblatt 88: 289-300.
- Ossenbühl, Fritz, 1987: Der Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Eine Zwischenbilanz. In: Walther Fürst, Roman Herzog und Dieter C. Umbach (Hrsg.): Festschrift für Wolfgang Zeidler. Band 1. Berlin, New York: Walter de Gruyter: 625-644.
- Overbye, Einar, 1996: Pensions in the Nordic Countries. In: Michael Shalev (Hrsg.): The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan. Basingstoke u.a.: Macmillan Press LTD: 159 – 185.
- Owens, Jeffrey P., 1983: Tax Expenditures and Direct Expenditures as Instruments of Social Policy. In: Sijbren Cnossen (Hrsg.): Comparative Tax Studies. Amsterdam u.a.: North-Holland Publishing Company: 171-197.
- Papier, Hans-Jürgen, 1982: Die Differenziertheit sozialrechtlicher Positionen und der Anspruch der Eigentumsgarantie. In: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.): Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. Heidelberg: Chmielorz: 193-212.
- Papier, Hans-Jürgen, 1996: Der Einfluß des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht. In: Bernd Baron von Maydell und Franz Ruland (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH). 2. Auflage. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand: 73-124.
- Papier, Hans-Jürgen, 2001: Verfassungsrecht und Rentenversicherungsrecht. Deutsche Rentenversicherung: 350-358.
- Paulus, Christoph G. und Wolfgang Zenker, 2001: Grenzen der Privatautonomie. Juristische Schulung 41: 1-22.
- Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State. World Politics 48: 143-179.
- Pierson, Paul (Hrsg.), 2001a: The New Politics of the Welfare State. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul, 2001b: Investigating the Welfare State at Century's End. In: Ders. (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State. Oxford, New York: Oxford University Press: 1-14.
- Pierson, Paul, 2001c: Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare State. In: Ders. (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State. Oxford, New York: Oxford University Press: 80-104.
- Pilz, Frank, 1998: Der Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland. Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung. Opladen: Leske + Budrich.
- Pinker, Robert, 1971: Social Theory and Social Policy. London: Heinemann.
- Pinker, Robert, 1979: The Idea of Welfare. London: Heinemann.
- Pinker, Robert, 1996: Zum Verständnis der gemischten Wohlfahrtsökonomie. In: Adalbert Evers und Thomas Olk (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag: 63-78.
- Präve, Peter, 1998: Regulierung und freier Wettbewerb in der privaten Krankenversicherung. Zeitschrift für Versicherungs-wesen 49: 63-67.
- Rahn, Monika, 1999: Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland aus rechtsvergleichender Sicht. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich. DRV-Schriften Band 15. Frankfurt am Main: 377-409.

- Rainwater, Lee, Martin Rein und Joseph Schwartz, 1986: *Income Packaging in the Welfare State: A Comparative Study of Family Income*. Oxford u.a.: Clarendon Press.
- Rauschning, Dietrich, 1980: Staatsaufgabe Umweltschutz. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 38: 167-205.
- Rebhahn, Robert, 2000: Artikel 137 EGV. In: Jürgen Schwarze (Hrsg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden: Nomos: 1468-1482.
- Rechmann, Susanne, 2001: *Alterssicherung in Großbritannien und Irland: Eine institutionelle und empirische Analyse*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Reich, Norbert und Klaus Tonner, 1974: Neue Tendenzen im Verbraucherschutz gegenüber Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) (I) dargestellt am finanzierten Abzahlungskauf, am Maklerrecht und am Reiseveranstaltungsvertrag. *Der Betrieb* 27: 1146 –1150.
- Reich, Norbert, 1977: *Markt und Recht. Theorie und Praxis des Wirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*. Neuwied, Darmstadt: Luchterhand.
- Reidt, Olaf, 1996: Verfassungsrechtliche Aspekte der Mautfinanzierung von Fernstraßen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 15: 1156-1160.
- Reifner, Udo, 2001: Private Altersvorsorge – von der Riesterrente zu den Pensionsfonds: <http://www.iff-hamburg.de/6/meinung-011115-01.html>.
- Rein, Martin und Eskil Wadensjö 1998: The Relation between Social and Occupational Security. In: Theodor R. Marmor und Philip R. De Jong (Hrsg.): *Ageing, Social Security and Affordability*. Aldershot u.a.: Ashgate.
- Reiter, Heinrich, 1989: Die Bedeutung des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland für das Sozialversicherungsrecht. Vortrag anlässlich der 17. Wissenschaftlichen Arbeitstagung des Instituts für Arbeitsrecht und Sozialrecht der Universität Wien am 2. Mai 1989. *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 28: 337-346.
- Renger, Reinhard, 1995: Die Lebens- und Krankenversicherung im Spannungsfeld zwischen Versicherungsvertragsrecht und Versicherungsaufsichtsrecht. *Versicherungsrecht* 46: 866-874.
- Rhodes, Martin, 1998: Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'? In: Martin Rhodes und Yves Mény (Hrsg.): *The Future of European Welfare. A New Social Contract?* London: Macmillan: 178-203.
- Ridder, Helmut, 1960: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. *Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Urteils des Bundesarbeitsgerichts vom 31. Oktober 1958*. Stuttgart: Gustav Fischer.
- Rieger, Elmar und Stephan Leibfried, 2001: *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rieger, Elmar, 1998: Wohlfahrtsstaat und Globalisierung. Antikritisches zu Erklärungsproblemen und Interpretationsversuchen. *Politische Vierteljahresschrift* 39: 819-828.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1990: Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In: Dieter Grimm (Hrsg.): *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Baden-Baden: Nomos: 69-112.
- Rittler, Thomas, 2001: Die Umgestaltung der Altersversorgung – eine Wende im System? In: *Versicherungswirtschaft* 56 (14): 1115-1118.
- Robson, William Alexander, 1976: *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality*. London u.a.: Allen & Unwin.
- Rohwer-Kahlmann, Harry, 1956: Die Krise des Eigentums. Ansprüche und Anwartschaften aus der Rentenversicherung unter Eigentumsschutz (Art. 14 GG). *Zeitschrift für Sozialreform* 2: 239-243.
- Roller, Edeltraud, 1996: Abbau des Sozialstaats. Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren. *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*. Berlin.
- Roller, Edeltraud, 1999: Staatsbezug und Individualismus: Dimensionen des sozialkulturellen Wertwandels. In: Thomas Ellwein und Everhard Holtmann (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Sonderheft 30 der Politischen Vierteljahresschrift*. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 229-246.
- Romanski, Eva, 2000: *Sozialstaatlichkeit und soziale Grundrechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der spanischen Verfassung*. Dissertation, Universität Osnabrück: 1999. Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang.
- Room, Graham, 2000: Commodification and De-commodification: A Developmental Critique. *Policy and Politics* 28: 331-351.
- Roth, Roland, 1995: Kommunitaristische Sozialpolitik? *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 8: 44-53.
- Rothgang, Heinz, 2000a: Wettbewerb in der Pflegeversicherung. *Zeitschrift für Sozialreform* 46: 423-448.
- Rothgang, Heinz, 2000b: Pflegebedarfsplanung in Deutschland - Gegenstand, Bilanz und Perspektiven. *Zeitschrift für Sozialreform* 46: 1003-1021.

- Rothstein, Bo, 1994: Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Stockholm: SNS Vörlag.
- Rotteck, Carl von, 1840a: Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften. Band 1: Lehrbuch des natürlichen Privatrechts. 2. Auflage. Neudruck 1964. Stuttgart: Scientia Verlag Aalen.
- Rotteck, Carl von, 1840b: Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften. Band 2: Lehrbuch der allgemeinen Staatslehre. 2. Auflage. Neudruck 1964. Stuttgart: Scientia Verlag Aalen.
- Rottmann, Michael, 1994: Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Postreform II. Archiv für Post und Telekommunikation 46: 193-197.
- Rüfner, Wolfgang, 1974: Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (II). Vierteljahresschrift für Sozialrecht 2: 68-93.
- Rüfner, Wolfgang, 1991: Einführung in das Sozialrecht. 2. Auflage. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Rüfner, Wolfgang, 1996: Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In: Josef Isensee und Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III - Das Handeln des Staates. 2. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller: 1037-1085.
- Ruland, Franz (Hrsg.), 1990: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied, Frankfurt: Luchterhand.
- Ruland, Franz, 2001: Schwerpunkte der Rentenreformen in Deutschland. Neue Juristische Wochenschrift 54 (48): 3505-3511.
- Sahmer, Sybille, 1996: Strukturen und Probleme der substitutiven Krankenversicherung. Zeitschrift für Versicherungswesen 47: 483-487 und 524-526.
- Salzwedel, Jürgen (Hrsg.), 1982: Grundzüge des Umweltrechts. Berlin: Erich-Schmidt.
- Sanmann, Horst, 1988: Regulierung und Deregulierung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte. In: Theo Thiemeyer (Hrsg.): Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot: 47-82.
- Sauer, Jürgen, 1991: Die Verfassungsbindung des Gesetzgebers. Untersucht am Problem der Redimensionierung des Sozialstaates in den Jahren 1975-1985. Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang: 233-240.
- Scharpf, Fritz und Vivian A. Schmidt (Hrsg.), 2000: From Vulnerability to Competitiveness. Welfare and Work in the Open Economy. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz, 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag: 57-83.
- Scharpf, Fritz, 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. Journal of European Public Policy 7: 190-228.
- Schermann, Karl Gustav, 1998: Die Rentenreform in Schweden. Deutsche Rentenversicherung 53: 413 – 431.
- Schieck, Dagmar, 2001: Art. 20 Abs. 1-3 V. Sozialstaatsprinzip. In: Erhard Denninger, Wolfgang Hoffmann-Riem, Hans-Peter Schneider und Ekkehart Stein (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare). 3. Auflage. Neuwied, Kriftel: Luchterhand.
- Schimank, Uwe, 1996: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schink, Alexander, 1997: Umweltschutz als Staatsziel. Die öffentliche Verwaltung 50: 221-229.
- Schirmer, Helmut, 1994: Gesetzliche Krankenversicherung und private Krankenversicherung. In: Bertram Schulin (Hrsg.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts. Band 1: Krankenversicherungsrecht. München: C.H. Beck: 448-483.
- Schlenker, Rolf-Ulrich, 1986: Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz. Aspekte verfassungsrechtlicher Einwirkung auf die Stabilität sozialer Rechtslagen. Berlin: Duncker und Humblot.
- Schmähl, Wilfried, 2000: Perspektiven der Alterssicherungspolitik in Deutschland – Über Konzeptionen, Vorschläge und einen angestrebten Paradigmenwechsel. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1 (4): 407-430.
- Schmähl, Wilfried, 2001: Plädoyer für eine einheitliche und verständliche Rentenformel. Sozialer Fortschritt 50 (1): 2-6.
- Schmähl, Winfried, 1986: Finanzierung sozialer Sicherung. Deutsche Rentenversicherung: 541-570.
- Schmähl, Winfried, 1997a: Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung. In: Stefan Hradil (Hrsg.): Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften. Frankfurt, New York: Campus: 1006-1020.
- Schmähl, Winfried, 1997b: The Public-private Mix in Pension Provision in Germany: The Role of Employer-based Pension Arrangements and the Influence of Public Activities. In: Martin Rein und Eskil Wadensjö (Hrsg.): Enterprise and the Welfare State. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar: 99-148.
- Schmähl, Winfried, 1998: Comment. In: Douglas R. Arnold, Michael J. Graetz und Alicia H. Munnell (Hrsg.): Framing the Social Security Debate. Values, Politics, and Economics. Washington D.C.: National Academy of Social Insurance: 248-272.

- Schmid, Andreas, 1998: Altersversorgung aus internationaler Sicht. Schweiz. In: Jörg-Engelbrecht Cramer, Wolfgang Förster und Franz Ruland (Hrsg.): Handbuch zur Altersversorgung. Frankfurt am Main: Fritz Knapp: 1153-1172.
- Schmidt, Josef, 1996: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistung und Probleme. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1998: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 2. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 1993: Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Reformbedarf und Reformansätze. In: Wolfgang Hoffmann-Riem, ders. und Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Grundfragen. Baden-Baden: Nomos. 11-63.
- Schnapp, Friedrich E., 1983: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. In: Albert von Mutius (Hrsg.): Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh. Heidelberg: R.v.Decker's Verlag, G. Schenck: 881-899.
- Schnapp, Friedrich E., 1998: Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen? Juristische Schulung 38: 873-877.
- Schoch, Friedrich, 1999: Verantwortungsteilung in einer staatlich zu regulierenden Informationsordnung. In: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. Baden-Baden: Nomos: 221-247.
- Schoden, Michael, 2000: Betriebliche Altersversorgung. BetrAVG. Kommentar für die Praxis. Frankfurt am Main: Bund-Verlag GmbH.
- Scholz, Wolfgang, 2000: Alterssicherung und Kapitaldeckung. Deutsche Rentenversicherung: 578-596.
- Schubert, Klaus, 1991: Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schulte, Bernd, 1998: Der Sozialstaat in Europa als Aufgabe der Rechtswissenschaft. In: Franz Ruland, Bernd Baron von Maydell und Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag. Heidelberg: C.F. Müller: 1047-1062.
- Schulz-Weidner, Wolfgang, 1998: Die Alterssicherung in Chile. Deutsche Rentenversicherung: 371-382.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), 1999: Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1990: Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht. In: Dieter Grimm (Hrsg.): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. Baden-Baden: Nomos: 217-249.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1994: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand, private Anbieter und Organisationen des Dritten Sektors. Überlegungen zur sich verändernden Rollenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. In: Jörn Ipsen (Hrsg.): Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Private Finanzierung kommunaler Investitionen. 4. Bad Iburger Gespräche. Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 15. September 1993. Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns: 17-35.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1995: Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung. Die Öffentliche Verwaltung 48: 761-770.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1998: Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat: Vorüberlegungen zu einem Konzept von Staatsentlastung durch Verantwortungsteilung. In: Christoph Gusy (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen. Baden-Baden: Nomos: 72-115.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 1999: Wohlfahrtssysteme unter Bedingungen der Globalisierung: Divergenz, Konvergenz oder divergente Konvergenz? Zeitschrift für Sozialreform 45: 3-23.
- Seibel, Wolfgang, 1990: Gibt es einen dritten Sektor? Ein Forschungsüberblick. Journal für Sozialforschung 30: 181-188.
- Sell, Stefan, 2001: Von der „Riester-Lücke“ zur „Riester-Rente“ – Anmerkungen zum Umbau des Alterssicherungssystems. Sozialer Fortschritt 50 (5): 1.
- Selle, Klaus, 1996: Kooperation im intermediären Bereich. Anmerkungen zum Wandel im Planungsverständnis. In: Adalbert Evers und Thomas Olk (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag: 236-256.
- Shi, Shih-Jiunn, 2000: Politische Steuerung und Wohlfahrtspluralismus. Das Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in Deutschland. Bielefeld: unveröffentlichte Diplomarbeit.
- Social Handbok, 1999: Grafika Förlag AB/Bok-Marknaden.
- Socialdepartementet, 1998: Pensionsreformen. Slutrapport från 1998, Stockholm.
- Soell, Hermann, 1985: Umweltschutz, ein Grundrecht? Natur und Recht 7: 205-213.
- Sommermann, Karl-Peter, 2000: Art. 20 Abs.1. Sozialstaat. In: Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz. Band 2: Artikel 20 bis 78. München: Franz Vahlen GmbH: 49-60.

- SOU (1990) Statens Offentliga Utredningar (1990: 76): Allmän pension. Huvudbetänkande av pensionsberedningen, Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU (1994): Statens Offentliga Utredningar (1994: 20): Reformerat pensionssystem. Betänkande av Pensionsarbetsgruppen. Socialdepartementet, Stockholm.
- Stahl, Friedrich Julius, 1856: Die Philosophie des Rechts. 2. Band: Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 2. Abtheilung: Die Staatslehre und die Principien des Staatsrechts. 3. Auflage. Heidelberg: Akademische Buchhandlung von J.C.B. Mohr.
- Stahl, Friedrich Julius, 1878: Die Philosophie des Rechts. 2. Band: Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 1. Abtheilung: Die allgemeinen Lehren und das Privatrecht. 5. Auflage. Tübingen, Leipzig: J.C.B. Mohr.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2000: Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Zentralbüro (Statistiska Centralbyrån), 2001: Sveriges Officiella Statistik. Finansräkenskaper 1995 – 2000, FM 11 SM 0101 (Internet: <http://www.scb.se>).
- Stegmann, Michael und Ulrich Bieber, 2000: Wer nutzt private Altersvorsorge? Der Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischer Position und privater Altersvorsorge. Eine Analyse auf Basis der Untersuchung Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96). Deutsche Rentenversicherung 55: 165-187.
- Steiger, Heinhard, 1975: Mensch und Umwelt. Berlin: Erich Schmidt.
- Steinberg, Rudolf, 1996: Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung. Neue Juristische Wochenschrift 31: 1985-1994.
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich, 1999: Die Richtlinie 98/49/EG zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 10: 645-650.
- Stern, Klaus, 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. 2. Auflage. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Stern, Klaus, 1997: Postreform zwischen Privatisierung und Infrastrukturgewährleistung. Deutsches Verwaltungsblatt 112: 309-316.
- Stevens, Beth, 1988: Blurring the Boundaries: How the Federal Government Has Influenced Welfare Benefits in the Private Sector. In: Margaret Weir, Ann Shola Orloff und Theda Skocpol (Hrsg.): The Politics of Social Policy in the United States. Princeton: Princeton University Press: 123-148.
- Stober, Rolf, 1982: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. Grundlinien der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundessozialgerichts und der anderen obersten Gerichte. In: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.): Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. Wiesbaden: Chmielorz: 9-97.
- Stober, Rolf, 1988: Umweltschutzprinzip und Umweltgrundrecht – zum gegenwärtigen Diskussionsstand auch aus ökonomischer Sicht. Juristenzeitung 43: 426-430.
- Stober, Rolf, 1989: Eigentumsschutz im Sozialrecht. Die Sozialgerichtsbarkeit 36: 53-63.
- Strulik, Torsten, 2000: Risikomanagement globaler Finanzmärkte. Herausforderungen und Initiativen im Kontext der Bankenregulierung. Frankfurt, New York: Campus.
- Stürmer, Klaus, 1998: Das Grünbuch der EU-Kommission: Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt. Betriebliche Altersversorgung 53: 210-216.
- Surminski, Arno, 1998: Bürokratische Überregulierung. Die PKV und der Streit um „Balance“. Zeitschrift für Versicherungswesen 49: 122-124.
- Svetlik, Ivan, 1993: Regulation of the Plural and Mixed Welfare System. In: Adalbert Evers und ders. (Hrsg.): Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in the Care for the Elderly. Aldershot u.a.: Avebury: 33-50.
- Tàlos, Emmerich und Gerda Falkner, 1994: The Role of the State within Social Policy. In: Wolfgang Müller und Vincent Wright (Hrsg.): The State in Western Europe: Retreat or Redefinition? Newbury Park: Frank Cass: 52-76.
- Taylor-Gooby, Peter (Hrsg.), 2001a: Welfare States under Pressure. London: Sage.
- Taylor-Gooby, Peter, 1998: Commitment to the Welfare State. In: R. Jowell, J. Curtice, A. Park u.a. (Hrsg.): British and European Social Attitudes. The 15th Report. Aldershot: Ashgate: 57-76.
- Taylor-Gooby, Peter, 1999: Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets. Journal of Social Policy 28: 97-114.
- Taylor-Gooby, Peter, 2001b: The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience. Unveröff. Ms.
- Ternent, Keith, 1998: Landesbericht Großbritannien. In: Jörg-Engelbrecht, Wolfgang Förster und Franz Ruland (Hrsg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt/M.: Fritz Knapp: 1117-1130.

- Teubner, Gunther und Helmut Willke, 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. Zeitschrift für Rechtssoziologie 5: 4-35.
- Thane, Pat, 1982: The Foundations of the Welfare State. Harlow: Longman Group Limited.
- Theis, Anja, 2001: Die deutsche Lebensversicherung als Alterssicherungsinstitution. Baden-Baden: Nomos.
- Thiele, Willi, 1980: Das Problem der Privatisierung – rechtlich gesehen. Gewerbeschreibarchiv 26: 105-109.
- Thiemeyer, Theo (Hrsg.), 1988: Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot.
- Tiemann, Burkhard, 1976: Privatisierung öffentlicher Verwaltungstätigkeit. Bayrische Verwaltungsblätter 22: 261-268.
- Tiffe, Achim und Udo Reifner, 2002: Die „Riesterrente“ aus Verbrauchersicht – Eine Analyse des Regulierungsrahmens. Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Hamburg.
- Titmuss, Richard M., 1974: Social Policy. An Introduction. London, Boston, Sydney: George Allen and Unwin.
- Titmuss, Richard M., 1976: Essays on "The Welfare State". London: George Allen & Unwin Ltd.
- Trute, Hans-Heinrich, 1996a: Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung. Deutsches Verwaltungsblatt 111: 950-964.
- Trute, Hans-Heinrich, 1996b: Verzahnung von öffentlichem Recht und Privatrecht – anhand ausgewählter Beispiele. In: Wolfgang Hoffmann-Riem und Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen. Baden-Baden: Nomos: 167-223.
- Trute, Hans-Heinrich, 1999: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. In: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. Baden-Baden: Nomos: 13-45.
- Twaalfhoven, Bart E. F. M., 1998: Die Alterssicherung im internationalen Vergleich. Landesbericht Niederlande. Deutsche Rentenversicherung: 391-401.
- Uhle, Arnd, 1996: Das Staatsziel Umweltschutz und das Bundesverwaltungsgericht. Anmerkungen zum Beschluß vom 13.4.1995 (- 4 B 70/95 -). Umwelt- und Planungsrecht: 55-57.
- Ullrich, Carsten G., 2000: Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der gesetzlichen Krankenkasse. Frankfurt a.M.: Campus.
- Vala, Claude, 1998: Altersversorgung aus internationaler Sicht. Frankreich. In: Jörg-Engelbrecht Cramer, Wolfgang Förster und Franz Ruland (Hrsg.): Handbuch zur Altersversorgung. Frankfurt am Main: Fritz Knapp: 1131-1141.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), 1999: Rentenversicherung im internationalen Vergleich. DRV-Schriften Band 15. Frankfurt am Main.
- Viebrok, Holger und Ralf K. Himmelreicher, 2001: Verteilungspolitische Aspekte vermehrter privater Altersvorsorge. Zentrum für Sozialpolitik Universität Bremen, ZeS-Arbeitspapier 17/2001, Bremen.
- Viebrok, Holger und Winfried Schmähl, 2001: Rentenreform 2000/2001 – mehr als die Riester-Rente. In: ZeS-Report 6 (2): 3-5.
- Vobruba, Georg, 1996: Die Faktizität der Geltung. Gerechtigkeit im sozialpolitischen Umbau-Diskurs. In: Lars Clausen (Hrsg.): Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995. Frankfurt, New York: Campus: 963-975.
- Vogel, Steven, 1996: Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.), 1983: Abschied vom Recht? Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Voigt, Rüdiger, 1986: Grenzen rechtlicher Steuerung: zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument. Siegen: Arbeitsmaterialien des Forschungsprojekts Limitations of Law ; 9.
- Voigt, Rüdiger, 1991: Zu den Grenzen regulativer Umweltpolitik. Von der direkten zur indirekten Umweltsteuerung. In: Axel Görlitz und Rüdiger Voigt (Hrsg.): Regulative Umweltpolitik. Pfaffenweiler: Centaurus: 173-191.
- Voßkuhle, Andreas, 1999: Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. In: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. Baden-Baden: Nomos: 47-90.
- Wadensjö, Eskil, 1997: The Welfare Mix in Pension Provisions in Sweden. In: Martin Rein und ders. (Hrsg.): Enterprise and the Welfare State. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar: 266-308.
- Wagener, Andreas, 2001: Rentenrisiko und private Vorsorge: Anmerkungen zur Rentenreform 2001. Sozialer Fortschritt 50 (8): 188-191.
- Weber, Werner, 1965: Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen. Der Staat 4: 409-439.

- Weber, Werner, 1971: Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Stand und Tendenzen der Gesetzgebung. Deutsches Verwaltungsblatt 86: 806-813.
- Wieland, Joachim, 1995: Der Wandel von Verwaltungsaufgaben als Folge der Postprivatisierung. Die Verwaltung 28: 315-335.
- Wilensky, Harold L., 1975: The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Willke, Helmut, 1998: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Wittrock, Achim, 1998: Die Alterssicherung im internationalen Vergleich. Landesbericht Vereinigtes Königreich. Deutsche Rentenversicherung: 383-390.
- Wohlfahrt, Norbert, 2001: Der aktivierende Sozialstaat: Konzept und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge 81 (3): 82-86.
- Wolf, Rainer, 2001: Art. 20a. In: Erhard Denninger, Wolfgang Hoffmann-Riem, Hans-Peter Schneider und Ekkehart Stein (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. (Reihe Alternativkommentare). 3. Auflage. Neuwied, Kriftel: Luchterhand.
- Wolff, Martin, 1923: Reichsverfassung und Eigentum. In: Berliner Juristische Fakultät (Hrsg.): Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät fuer Wilhelm Kahl zum Doktorjubiläum am 19. April 1923. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- World Bank, 1994: Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Zacher, Hans F. (Hrsg.), 1991a: Alterssicherung im Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Zacher, Hans F. und Francis Kessler, 1990: Die Rollen der öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 4: 97-157.
- Zacher, Hans F., 1978: Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich. In: Ders. (Hrsg.): Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts. Berlin: Duncker und Humblot: 9-70.
- Zacher, Hans F., 1980: Sozialpolitik im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: J. Schweizer.
- Zacher, Hans F., 1989: Sozialrecht. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Freiburg, Basel, Wien: Herder: Sp. 59-68.
- Zacher, Hans F., 1991b: Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung. In: Ders. (Hrsg.): Alterssicherung im Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos: 25-114.
- Zacher, Hans F., 1995: Das soziale Staatsziel. In: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung. 2. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller: 1045-1111.
- Zacher, Hans F., 1999: Der Wandel der Arbeit und der sozialen Sicherheit im internationalen Vergleich. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 13: 1-47.
- Zacher, Hans F., 2000: Der Sozialstaat an der Wende zum 21. Jahrhundert. Vierteljahresschrift für Sozialrecht: 185-206.
- Zänker, Alfred, 1998: Der Sozialstaat. Verlockung und Verirrung im Spiegel Schweden. Frankfurter Institut Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Kleine Handbibliothek, Band 25. Bad Homburg.
- Zapf, Wolfgang, 1984: Welfare Production: Public Versus Private. Social Indicators Research 14: 263-274.
- Zapf, Wolfgang, 1994: Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994. Berlin: Edition Sigma.
- Zeidler, Wolfgang, 1971: Die Verwaltungsrechtsprechung in den Spannungsfeldern unserer Gesellschaft. Deutsches Verwaltungsblatt 86: 565-572.
- Zippelius, Reinhold, 1999: Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft). Ein Studienbuch. 13. Auflage. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.